القانون الدستورى

الدولة ـ الحكومة ـ الدستور

الدكتور
محمد كاظم المشهدانى
أستاذ مشارك

مؤسسة الثقافة الجامعية
٤٠ ش سوتير الأزاريطة تليفاكس ٤٨٧٥٢٢٤

المكتبة القانونية

القانون الدستوري
الدولة - الحكومة - الدستور

الدكتور
محمد كاظم المشهداني
أستاذ مشارك

مؤسسة الثقافة الجامعية
٤٠ ش سوتير الأزاريطة
تليفاكس ٤٨٧٥٢٢٤

اسم الكتاب : القانون الدستورى

اسم المؤلف : د/ محمد كاظم المشهدانى

الناشر : مؤسسة الثقافة الجامعية

٣٠٠ صفحة (١٧ × ٢٤ سم)

المحتويات : القانون الدستورى

العنوان : ٣٤٢

رقم الإيداع : ٢٠١١/١٩٥٣٣

الإسكندرية

المقـــدمة

القانون الدستوري هو القانون الأعلى في الدولة، يسمو على كل ما عداه من قوانين، ويقع في قمة البناء القانوني، منه تنبع القواعد التي تحدد الحياة السياسية والقانونية، وتؤسس السلطات العامة، وتعين الاختصاصات التي تتولاها، والقيود التي تضعها عليها، وتهدف إلى إقامة التوازن بين الواجبات المفروضـــة علـــى الأفراد وبين الحقوق التي يتمتعون بها.

بهذا صارت دراسة القانون الدستوري من المســـائل الضروريـــة لجميـــع الأفراد، ناهيك عن طلاب الدراسات القانونية، لأنه القانون الأعلى في الدولـــة، وأساس جميع الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ولقد ولّى ذلك الزمـــن الذي كان فيه أمر معرفة الدولة، وكيفية تسييرها، حكرا على الحكام والسياسيين، وصار من اللازم بعد شيوع الديمقراطية، والمشاركة السياسية، وانتشار مبـــادئ حقوق الإنسان، إن يعي جميع الأفراد كُنْهَ الدولة، وطبيعة الحكومات، و أن يلموا بماهية حقوقهم، ويتعرفوا على الواجبات التي تقع عليهم.

ويتضمن القانون الدستوري عناصر الدولة، والســـــلطة فيـــها، وهيئاتـــها، وعلاقتها ببعضها، و دراسته، تعني دراسة الدولة، و السلطة فيها، وطبيعة هـــذه السلطة ووسائل ممارستها، و العلاقة بين هيئاتها المختلفة، وأهدافـــها، ومركـــز الفرد منها وضماناته فيها.

وبهذا المعنى يتطابق مدلول القانون الدستوري مع مدلول النظام السياســـي، لأن النظام السياسي لأي بلد هو نظام الحكم فيه، الذي يتولى القانون الدســـتوري دراسته.

ولقد كان عـــدم التطابق مفهوما بين المدلولين في السابق، اعتماداً على دور الدولة الذي كان يقتصر على الدفاع عن البلاد، وحفظ الأمن، وإقامة العدل، ولـــم يكن لها أن تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي كانت مجالات السلطة وأهدافها واحدة في جميع المجتمعات، ومن ثم كان من المقبول أن تجري المقارنة بينها على أساس اختلافها في أشكال الحكومـــات، ووســـائل ممارســـة السلطة. ولكن بعد ظهور الفلسفات السياسية التي تقوم على تدخل الدولـــة فـــي المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تبدلت الفكرة التقليدية التي تقوم على أساس التمييز العضوي بين الدول، إلى التمييز القائم على أساس فلسفات الـــدول، وأهداف السلطة فيها، والغايات التي تعمل على تحقيقها.

وهكذا يصح القول بأن القانون الدستوري لا يهتم بالجانب العضوي أو التنظيمي للسلطة، المتعلق بتحديد شكل الدولة، وشكل الحكومة، و وسائل إسناد السلطة، و إنما يمتد ليشمل الجانب الموضوعي، المتعلق بنشاط السلطة، وبيان أهدافها وغاياتها. أي يدرس القانون الدستوري أو النظم السياسية المؤسسات السياسية في بنائها القانوني، ويهتمان معا بمحاولة فهم الوقائع التي تحيط بها.

وعلى هذا يلزم لدراسة القانون الدستوري دراسة القواعد الدستورية التي تعين نظام السلطات العامة، وطبيعتها، و وسائل سيرها، وأهدافها، و مصيرها في الواقع، إضافة إلى مركز الفرد وضماناته، والتعرف على القوى التي تسهم في توجيه النظام السياسي.

وهكذا سوف ندرس موضوعات الدولة والحكومة والدستور في الأبواب التالية:

- نخصص الأول منها لموضوع الدولة.
- والثاني للحكومة.
- والثالث لنظرية الدستور.

الباب الأول

الدولـــــة

سنعالج في هذا الباب تعريف الدولة وبيان أركانها، ثم نحدد خصائصها، ونتعرض لأصل نشأتها، وندرس أنواعها، وأخيرا نبين حدود سلطانها.

وذلك في الفصول الآتية :-

الفصل الأول

أركان الدولة

لقد أثار تعريف الدولة في أوساط الفقه خلافاً شديدا، يعود سببه إلى زاوية البحث التي تدخل في اهتمام كل فقيه. فالعلامة ديجي Duguit جعل أساس قيام الدولة مرتبطا بانقسام أفراد الجماعة إلى حكام ومحكومين، سواء أكان هذا الانقسام في مجتمع بدائي أو في مجتمع متطور(1). ومن هنا كان ديجي يعتبر القبيلة أو العشيرة من قبيل الدول طالما يمكن تمييز فئة حاكمة وأخرى محكومة فيها.

غير أن هذه النظرة وجدت في أوساط الفقه من يخالفها، فالدولة عند "هوديو" ليست مجرد انقسام المجتمع إلى حكام ومحكومين، وإنما تمثل وصول الجماعات البشرية إلى مرحلة متقدمة من التطور الحضاري، قوامها الشعور بالصالح العام.

وعلى هذا الأساس يرفض هوديو اعتبار الجماعات القبلية والعشائرية دولا لمجرد وجود سلطة للحكم فيها. و يؤيد بوردو هذا الرأي، حيث ظهرت الدولة – عنده – عندما تحقق الفصل بين السلطة السياسية، وبين القائمين عليها، لقد كانت السلطة تتجسد في أشخاص الحكام، وبالتالي غدت عرضة للتغيير المستمر وعدم الاستقرار، وصار الطامعون بها يستخدمون جميع الوسائل من أجل الاستحواذ عليها، مما دفع الجماعات البشرية إلى الشعور بالحاجة إلى إيجاد صاحب للسلطة يتسم بالثبات والاستقرار. وهكذا ظهرت الدولة باعتبارها صاحبة السيادة، عندما أمكن تحقيق الفصل بين السلطة السياسية وبين القائمين عليها، وتحقق بالتالي للسلطة الثبات والاستقرار والدوام (2).

وعلى الرغم من الخلاف الشديد بين الفقهاء على تعريف الدولة، فإنهم اتفقوا على الأركان الرئيسية التي تلزم لقيامها من الناحية القانونية، وهي الشعب والإقليم والسلطة السياسية. ومن الجمع بين هذه الأركان يمكن تعريف الدولة بأنها مجموعة من الأفراد يستقرون على إقليم معين ويخضعون في

---

(1) سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 107.

(2) طعيمة الجرف: نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم،ص 18 وما بعدها.

تنظيم شؤونهم إلى سلطة سياسية معينه (1) .

وسندرس أركان الدولة الثلاث في المباحث الآتية :ـ

المبحث الأول

الشعب

من المسلم به، أنه لا مجال لقيام دولة من دون وجود شعب. لأن الدولة ما نشأت إلا نتيجة لوجود جماعة من الناس، أحست باحتياجات مختلفة، فسعت إلى إشباعها.

وإذا كان الشعب ركنا من أركان الدولة، فلا يشترط تحديد عدد أفراده، لأن من البديهي أن يختلف العدد من دولة إلى أخرى. والأمر مرهون بالظروف الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. ولكن يلاحظ أن كثرة العدد يعتبر من خصائص الدولة الحديثة، بالمقارنة مع دولة المدينة القديمة. حيث نجد أن معظم الدول يزيد نفوسها عن المليون نسمة، بل يصل إلى مئات الملايين في بعض الدول، كما هو الحال في الصين والهند والولايات المتحدة. ومع ذلك فإن المعمورة لا تخلو من دول يقل عدد سكانها عن ما دون المليون، كما هو الحال في سان مارينو والفاتيكان وقطر والبحرين.

ولا يعتبر شرطا في الدول الحديثة أن يسود بين أفرادها روابط الأصل المشترك، أو اللغة، أو الدين، أو التقاليد، وإنما يكفى أن تقوم بينهم روابط مشتركة، تتمثل في وحدة المصالح، ووحدة الأهداف، ووحدة المصير، مما يؤدي بدوره إلى تحقيق التضامن والاتحاد فيما بينهم.

وكثير من دول اليوم تتكون شعوبها من أفراد ينتمون إلى قومية واحدة، كما هو الحال في أغلب الدول الأوربية، ولكن هناك دولاً أخرى لا تقوم بين أفرادها هذه الصلة، وإنما ينتمون إلى قوميات مختلفة، كما هو الحال في سويسرا وروسيا والعراق.

---

(1) للمزيد من التعريفات: انظر: محمد ليلة: النظم السياسية(الدولة والحكومة)، ص 21،
- وحيد رأفت:القانون الدستوري، ص 19،
- عبد الحميد متولي وآخران: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 93.

ومعلوم أن انتماء أفراد الشعب إلى قومية واحدة يجعلهم أشد تماسكاً وأقوى تضامناً. ولكن سواء انتموا إلى قومية واحدة، أو قوميات متعددة، فإن رغبة العيش المشترك، وحمل جنسية واحدة، كفيلة بإيجاد الرابطة المعنوية بين أفراد الشعب، التي تعمل على تحقيق الانسجام والوحدة والتضامن بينهم.

وهكذا يتبين جلياً الاختلاف بين مفهوم الشعب، الذي لا يعني أكثر من مجموعة من الأفراد، يعيشون على إقليم معين، بصورة مستقرة، ويخضعون لنظام سياسي محدد، ومفهوم الأمة، التي تجمع أفرادها الآمال والآلام المشتركة، والرغبة في العيش معا، بسبب روابط عديدة، كالأصل المشترك، واللغة، والدين، والتاريخ الواحد.

وتأسيساً على ذلك، يكون لكلمة الشعب مدلول سياسي، بينما يكون لكلمة الأمة مدلول اجتماعي، ويتطابق هذان المدلولان إذا ضمت الدولة جميع الأفراد المنتمين لأمة من الأمم، ويفترقان إذا انقسم أفراد الأمة بين عدة دول، كما هو الحال في الأمة العربية التي توزع أبناؤها على اثنتين وعشرين دولة، وفيها تطلق كلمة شعب على مواطني كل دولة من دولها، في حين تطلق كلمة أمة على مواطني جميع الأجزاء.

المبحث الثاني

الإقليم

لا يكفي لقيام الدولة وجود مجموعة من الناس، وإنما يلزم استقرار هذه المجموعة على إقليم معين. وعليه لا يمكن اعتبار القبيلة المتنقلة دولة. فالجماعة البشرية يجب أن تكون مستقرة، والاستقرار لا يكون إلا على إقليم معين، والإقليم هو العنصر الثاني من عناصر الدولة، وكما لا يشترط تحديد عدد أفراد الشعب، فإنه لا يشترط أيضاً تحديد مساحة الإقليم، غير أنها يجب أن تكون بالقدر الكافي لإقامة أفراد الشعب. ومعلوم أن إقليم الدولة هو المصدر الأساسي لثروتها، حيث يستغل أبناؤها أجزاء منه للزراعة، وأخرى للسكن، ومن مواده الخام تقام الصناعة، ومن باطنه تستخرج الثروات المعدنية.

وإقليم الدولة هو ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذي تعيِّنه حدودها، ويشمل سطح الأرض وما عليها من جبال وهضاب، وأنهار وبحيرات، وما دونها من طبقات، كما يشمل إقليم الدولة جزءاً من البحار العامة الملاصقة له، وما يعلوها جميعاً من فضاء.

وبهذا فإن إقليم الدولة يتكون من إقليم أرضي، وإقليم مائي، وإقليم جوي.

إن إقليم الدولة الأرضي لا يثير جدلاً طالما كانت حدود الدولة معلومة، سواء بحدود طبيعية كالبحار والأنهار والجبال، أو باتفاقيات متبادلة، بين الدول المتجاورة، أو بالاعتماد على ما يقرره العرف الدولي [1] . ولكن كثيراً ما يثير تحديد الإقليم الأرضي المشاكل والنزاعات وحتى الحروب بين الدول المجاورة.

ويلاحظ أن الإقليم الأرضي قد يحوي أنهاراً داخلية أو بحيرات، وهذان يخضعان لسلطان الدولة شأنهما شأن الإقليم البري طالما كانا يقعان بالكامل داخل حدود الدولة. ولا يشتمل الإقليم الأرضي للدولة على القشرة السطحية فقط، وإنما يمتد إلى ما تحتها من عمق الأرض حتى مركز الكرة [2].

أما الإقليم المائي للدولة فإنه ذلك الجزء من البحار الملاصقة لحدودها، والذي يطلق عليه اصطلاح البحر الإقليمي، حيث تستطيع الدولة أن تمتد إليه، وأن تباشر عليه اختصاصاتها. وقد كان مدي المياه الإقليمية يقاس بثلاثة أميال، تبدأ من آخر نقطة تنحسر عنها المياه وقت الجزر. إلا أن هذا المدى بدأ يهتز بعد الحرب العالمية الأولى، وجعلت الكثير من دول العالم مداها يمتد إلى أبعد من ذلك، حيث أصبح عند بعضها اثنا عشر ميلا، وعند البعض الآخر مائتا ميل.

ولا يتحدد إقليم الدولة بإقليمها البري والبحري، و إنما يشمل أيضا ما يعرف بإقليمها الجوي، وهو ما يعلو برها وبحرها من فضاء، دون التقيد بارتفاع معين، وقد زادت أهمية الإقليم الجوي، بعد زيادة استخدام الطائرات، وعقدت الدول اتفاقيات لتسهيل الملاحة الجوية الدولية، وتنظيم مرور الطائرات الأجنبية في الإقليم التابع للدولة.

وقد اختلف الكتاب في تكييف طبيعة حق الدولة على إقليمها، فمنهم من اعتبره حق سيادة، أي النظر إلى الإقليم باعتباره موضوعاً أو محلاً لحق سيادة تمارسه الدولة عليه.

---

(1) محمد حافظ غانم : مبادئ القانون الدولي العام ، ص 375 .
(2) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، ص 27.

غير أن البعض انتقد هذا الرأي استناداً إلى أن السيادة ترد على الأشخاص لا على الأشياء. أي أن الدولة تزاول سيادتها على الأفراد الذين يقطنون الإقليم، لا على الإقليم ذاته، وبالتالي فإن الأخذ بفكرة حق السيادة مؤداه أن الدولة ستمارس سلطتها على الأفراد فقط دون الإقليم.

لذلك ذهب آخرون إلى تكييف حق الدولة على إقليمها بأنه حق ملكية. ويؤخذ على فكرة اعتبار الدولة مالكة لإقليمها إلى منع الملكية الفردية للعقارات. وعلى ذلك يمكن تبرير هذا الرأي على أساس أن ملكية الدولة للإقليم ملكية من نوع خاص، تسمو على الملكية الفردية ولا تتعارض معها، وهذه الملكية تخضع للقانون الدولي العام.

وهناك رأي آخر ينظر إلى الإقليم باعتباره النطاق المكاني الذي تزاول الدولة سلطتها فيه. أي تستطيع الدولة أن تمارس في حدود إقليمها جميع الاختصاصات: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

ولا ينال من هذا الرأي ما يذهب إليه البعض من أن من بعض قوانين الدولة ما يمتد إلي خارج إقليمها، حسب قاعدة شخصية القوانين، وذلك لأن تطبيق قوانين الدولة خارج حدودها الإقليمية، يتطلب مساندة الدول الأخرى، التي يراد تطبيق بعض القواعد القانونية داخل إقليمها.

والرأي الأخير وهو رأي الأستاذ " بيردو " والذي يذهب إلي تكييف حق الدولة على إقليمها بأنه حق عيني ذو طبيعة نظامية. فهو حق عيني ينصب على إقليم الدولة مباشرة، وهو حق نظامي يتحدد مضمونه وفقاً لما يقتضيه الصالح العام. وهذا الرأي منتقد أيضا لأنه يفتقر إلي الوضوح الكافي لتفسير طبيعة حق الدولة على إقليمها[1].

---

(1) للمزيد من التفاصيل في طبيعة حق الدولة على إقليمها، انظر: محمد ليلة: مصدر سابق، ص 33 ــ ، ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 32 ــ

المبحث الثالث

السلطة السياسية

لا يكفى لنشأة الدولة وقيامها وجود الجماعة البشرية واستقرارها على إقليم معين، و إنما يلزم ظهور الهيئة المنظمة التي تتولى الإشراف على شؤون الجماعة وتسييرها. وهذا الهيئة المنظمة هي السلطة العليا، الذي يكون ظهورها إيذاناً بظهور الدولة وقيامها. والسلطة السياسية هي العنصر الأخير في لكتمال عناصر الدولة، وحجر الأساس في كل تنظيم سياسي.

والسلطة ظاهرة طبيعية، حيث تمتد بجذورها عميقاً في المجتمعات البشرية، فهي تبدو للإنسان أمراً عاديا، يجدها في مجتمعه شأنها شأن الظواهر الطبيعة المختلفة، كالنار والمطر والغبار. كذلك هي ظاهرة اجتماعية، إذ لا توجد خارج وجود المجتمع البشري، ولا تتحقق إلا عبر العلاقات الاجتماعية. وفكرة عيش الإنسان بدون سلطة فكرة خيالية، حيث لا يتصور وجود الجماعة البشرية دون نظام، أو من غير أوامر ونواهي تحيط بنشاط أفرادها. فالسلطة موجودة في جميع المجتمعات، تدنت أو تقدمت درجة تطورها، يستوي في ذلك أن تكون قبلية أو قومية، طائفية أو دينية أو نقابية ... الخ.

والسلطة في الدولة هي سلطة سياسية، تختلف عن السلطة بطبيعتها الاجتماعية، أي تلك السلطة التي تتولى القيادة في سائر التجمعات البشرية، لأن السلطة السياسية هي سلطة عليا، قادرة على إصدار أوامر واجبة التنفيذ، ولو باستخدام الإكراه، بينما تبقى السلطات القائمة في سائر التجمعات غير السياسية سلطة اختيارية، لا يخضع الناس لها إلا بمليء إرادتهم.

وبهذا يمكن تعريف السلطة السياسية في الدولة على أنها قدرة فرد أو بعض أفراد المجتمع على إصدار أوامر إلي باقي الأفراد، تكون واجبة التنفيذ، ولو باستخدام القوة عند الاقتضاء.

وهكذا يمكن استخلاص السمات الرئيسية للسلطة السياسية وكما يأتي:-

- 1 - أنها سلطة أصلية غير مشتقة من سلطة أخري. فالسلطة في جميع المجتمعات البشرية تتجلى بنوعين: نوع تنحدر فيه من سلطة تعلوها، كما هو حال السلطة في المدرسة، أو في النادي الرياضي، أو في النقابة، أو سلطة ممثل الحكومة في المقاطعة الإدارية، والنوع الثاني هي السلطة

العليا التي يخضع لها جميع القاطنين على إقليم الدولة من أفراد وجماعات، وهذه السلطة هي السلطة السياسية.

- 2 – لا يكفي أن تكون السلطة هي العليا لكي تكون سلطة سياسية فحسب،وإنما يجب أن تمتلك وحدها امتياز إصدار قواعد قانونية ملزمة لأفراد المجتمع، لأن القانون هو أداة السلطة الرئيسية في فرض إرادتها على إرادة المحكومين.

- 3 – ولكي تكون السلطة سياسية عليها أن تحتكر وحدها القوة المادية، التي تمكنها من ضمان تنفيذ أوامرها. فهي وحدها التي تملك القوة المسلحة، وبدون هذا الاحتكار للقدرة المادية تصبح السلطة شكلاً فارغاً من المعنى، وقد تنهار الدولة، إذا ما سمحت بتعدد التشكيلات المسلحة فيها.

وإذا كان صحيحاً لتمييز السلطة السياسية هو احتكارها للقوة المسلحة، فإنه لا يصح أن نهبط بفكرة السلطة إلي مجرد كونها قوة مادية قاهرة. فإذا كانت السلطة تقوم على القوة في الماضي، فإن دور هذه القوة أصبح ثانوياً في المجتمعات الحديثة، لأن إرادة السلطة لا تقوم على القوة فقط، و إنما تتعزز برضاء المحكومين. وأياً كان دور القوة والإكراه، فإنهما لا يستطيعان في حد ذاتها أن يكونا أساسا متيناً للسلطة، حيث يكمن أساسها المتين في التوافق بين آمال المجتمع وأهداف السلطة.

وأيا ما كان الأمر فإن السلطة السياسية في الدولة المعاصرة كثيرا ما تعتمد على أساليب مختلفة، لكي تحمل الأفراد على الرضا بتصرفاتها، بعض هذه الأساليب يعتمد على الضغط، وبعضها الآخر يقوم على الإقناع – وكما ذكرنا – فإن أبرز مظاهر الضغط هو ما تقوم به السلطة من استخدام للقوة عند الاقتضاء، وأبرز مظاهر الإقناع هو الإعلام، الذي يعمل على خلق الرضا بالسلطة، وإظهارها كخير سلطة، في تعبيرها عن مصالح المجتمع .

الفصل الثاني

خصائص الدولة

عندما تتحقق الأركان الثلاثة : [الشعب ـ الإقليم ـ السلطة السياسية]، في الجماعة المنظمة، تنشأ الدولة، ويترتب على هذا النشوء تميزها بخاصتين أساسيتين: هما الشخصية القانونية، والسيادة.

المبحث الأول

الشخصية القانونية

يكاد ينعقد إجماع الفقه على الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية، وتسمى الشخصية المعنوية، تمييزا لها عن الشخصية القانونية الطبيعية للأفراد الآدميين.

إن ثبوت الشخصية القانونية للدولة يجعلها أهلاً لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، شأنها في ذلك شأن الأفراد الطبيعيين المكونين لها، وإن ظلت مستقلة عنهم، ومن دون ذلك يتعذر على الدولة أن تمارس وظائفها، وأن تباشر مهامها.

وينطلق الاعتراف بالشخصية القانونية للدولة، من حقيقة مسلم بها، هي أن الدولة كيان يتميز بطابع الدوام، مستقل عن أشخاص الحكام الذين يتولون السلطة، ومن ثم لا يؤثر تغير هؤلاء الحكام في الحقوق التي تكتسبها الدولة، والالتزامات التي تتحملها. أي أن الدولة وحدة قانونية مستقلة عن حكامها، وأن هذه الوحدة لها طابع الدوام والاستمرار، لا تزول بزوال من يباشر الحكم فيها. ويترتب على ذلك أن الدولة تهدف إلي تحقيق المصالح العامة لجميع أفراد الجماعة، لا إلي تحقيق المصالح الشخصية للحكام، وتخضع للقانون في كل ما تقوم به من أعمال باعتبارها شخصية قانونية دائمة.

ويترتب على الوجود الدائم للدولة النتائج الآتية :-

- 1- بقاء المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها الدولة مع الدول الأخرى نافذة، حتى لو تغير شكل الدولة أو نظام الحكم فيها أو أشخاص الحكام الذين

يتولون السلطة فيها، فما دامت الدولة نفسها باقية فإن حقوقها والتزاماتها المترتبة عن معاهداتها الدولية تظل باقية حتى نهاية المدة المحددة لها .

- 2- استمرار نفاذ القوانين التي أصدرتها الدولة رغم ما قد يحدث من تغيير في نظام الحكم، حتى تلغى صراحة أو ضمنا طبقا لأوضاع الدولة الدستورية.
- 3- تظل الالتزامات المالية التي تحملت بها الدولة باقية، وكذلك الحقوق التي اكتسبتها، بصرف النظر عن تبدل شكل الدولة أو تغير الحكام فيها [1].

المبحث الثاني

السيادة

تمثل السلطة السياسية ركنا من أركان الدولة، وحجر الأساس في قيامها، فلا وجود للدولة إلا بعد قيام الهيئة التي تتولى الإشراف على شؤون الجماعة وتسييرها. غير أن السلطة السياسية تتصف بصفات خاصة تميزها عن غيرها من السلطات العامة والخاصة، تجعلها ذات خاصية تنفرد بها، وهي أنها سلطة ذات سيادة.

ومقتضى السيادة أن السلطة السياسية في الدولة سلطة عليا، تسمو على ماعداها، ولا تخضع لغيرها، و إنما يخضع لها جميع من هم في حدود الدولة من أفراد وجماعات. كما أنها سلطة أصيلة لا تستمد وجودها من سلطة أخرى، بل إن جميع السلطات الموجودة في الدولة، محلية كانت أو مرفقية، تستمد وجودها منها.

وهذه السيادة تجعل من سلطة الدولة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، مهما تعدد الحكام، لأنهم لا يملكون حقا في السلطة، وإنما هم أدوات لممارستها.

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن الشخصية المعنوية انظر: علي بدير وزملاؤه: مبادئ وأحكام القانون الإداري،ص 79 وما بعدها، ثروت بدوي: المصدر السابق، ص 52 وما بعدها، محمد ليلة: المصدر السابق، ص 41 وما بعدها،عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 39 وما بعدها.

ومن ثم فإن تعدد الحكام في الدولة لا يعني تقاسماً للسلطة، بل تقاسماً لاختصاصاتها فقط .

وفي ضوء ما تقدم فإن السيادة تعني مجموعة من الاختصاصات تنفرد بها السلطة السياسية، باعتبارها السلطة الآمرة العليا، فتستطيع أن تفرض إرادتها على المحكومين. ويتجلى ذلك في الامتياز الذي تملكه وحدها، وهو قدرتها على إصدار قواعد قانونية ملزمة لأفراد المجتمع، إضافة إلى سلطتها في المجال الإداري العادي. وتستطيع السلطة السياسية ذات السيادة أخيرا أن تفرض إرادتها على جميع أفراد المجتمع، لأنها تحتكر لوحدها القوة المسلحة في الدولة.

وجدير بالملاحظة أن للسيادة وجهين: سيادة خارجية، وسيادة داخلية، الأولى: تعني المساواة بين جميع الدول ذوات السيادة، وعدم خضوع الدولة لغيرها من الدول، وتمتعها بالاستقلال الكامل.

أما السيادة الداخلية : فإنها تعني أن سلطة الدولة داخل إقليمها سلطة عليا آمرة، تسمو على جميع الجماعات والأفراد، وتهيمن عليهم، وتفرض إرادتها على إراداتهم.

وبهذا يكون للسيادة مضمون سلبي وآخر إيجابي، يتجسد الأول في أن سلطة الدولة لا تخضع لغيرها في الداخل، ولا تتبع غيرها في الخارج، وأن تمتنع عن القيام بأي عمل يمس دولة أخرى.

ويتمثل المضمون الإيجابي للسيادة في كونها السلطة الآمرة العليا في الداخل، وفي قدرتها على إبرام المعاهدات والاتفاقات في المجال الخارجي، وفي وفائها بالتزاماتها وتعهداتها للدول الأخرى.

لمن تكون السيادة في الدولة ؟

من الثابت أن الدولة هي التي تملك السلطة ذات السيادة، غير أن الدولة شخص معنوي مجرد، ولابد للسلطة من صاحب محدد يمارسها بصورة فعلية، أي أشخاص طبيعيين يباشرونها في الواقع. ولتحديد هؤلاء الممارسين الفعليين للسلطة – وبعيداً عن الجدل والخلاف الذي أثارته – ينبغي دراسة النظريتين الآتيتين: نظرية سيادة الأمة، ونظرية سيادة الشعب .

المطلب الأول

نظرية سيادة الأمة

ومضمون هذه النظرية أن السيادة عبارة عن ممارسة للإرادة العامة، وأنها ملك للأمة جمعاء، باعتبارها وحدة مجردة، مستقلة عن سائر الأفراد المكونين لها. أي أن السيادة ليست لأفراد الأمة مستقلين، وليس لكل واحد منهم جزءاً من السيادة، وإنما السيادة للأمة، ذلك الشخص الجماعي المجرد.

ولهذا فإن سيادة الأمة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة، تعود ملكيتها إلى الأمة، لا تقبل التصرف فيها، أو التنازل عنها.

النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة:.

يترتب على نظرية سيادة الأمة عدة نتائج نجملها في ما يأتي : -

- 1- بما أن النظرية تنظر للسيادة على أنها وحدة واحدة غير قابلة للتقسيم أو التجزئة بين أفراد الأمة، وأنه ليس لهؤلاء ممارسة شؤون السلطة، وأن دورهم ينحصر في اختيار ممثلين عنهم، يباشرون السلطة باسم الأمة. عليه فإن الأخذ بمبدأ سيادة الأمة يتماشى مع النظام الديمقراطي النيابي، ولا يتفق مع النظام الديمقراطي المباشر: حيث يتولى الأفراد شؤون الحكم بأنفسهم، أو مع النظام الديمقراطي شبه المباشر: حيث يشترك الشعب وممثليه في مباشرة شؤون الحكم.
- 2- بما أن الأفراد لا يملكون على سبيل الاستئثار جزءاً من السيادة، وأن هذه السيادة وحدة واحدة تعود ملكيتها للأمة، فإن الأفراد عندما يتولحون انتخاب الحكام فإنهم لا يستعملون حقا خالصاً لهم، و إنما يؤدون وظيفة اختيار هؤلاء الحكام . وبما أن الانتخاب وظيفة، فإن الأمة صاحبة السيادة تستطيع وضع شروط ممارسة هذه الوظيفة، وتقيد عملية الانتخاب، بشرط النصاب المالي أو الكفاءة العلمية أو الجنس أو الأصل.
- 3- ما دام الفرد لا يملك جزءاً من السيادة على سبيل الاستئثار، فإنه لا يستطيع أن يوكل غيره في ممارستها، وما دامت الأمة هي التي تملك وحدها السيادة، فإن النائب يكون ممثلاً عنها وحدها أيضاً. بمعنى أن النائب يكون ممثلاً عن الأمة لا مجرد ممثل لناخبي دائرته أو حزبه السياسي.

- 4- بما أن الأمة بموجب هذه النظرية هي وحدة واحـــدة مســتقلة عــن الأفراد المكونين لها، فإنها لا تمثل جيلاً بذاته، وإنما تشمل جميع الأجيـــال، السابقة والحاضرة والمستقبلة، مما يحتم مراعاة مصالح الأجيـــال القادمـــة وليس مجرد الوقوف عند مصلحة الجيل الحاضر. عليه يكون القانون تعبيراً عن الإرادة العامة للأمة في أجيالها المتتابعة: السابقة، والحاضرة، والقادمة.

عيوب نظرية سيادة الأمة :.

- 1- لقد وُضِعَت النظرية من أجل استخدامها معولاً مـــن معـــاول هـــدم الأنظمة الملكية، ووسيلة لمحاربة استبدادها . وبعد القضاء على الســـلطان المطلق للملوك، وتحول السيادة إلي الشعوب، أصبحت نظرية سيادة الأمـــة عديمة الجدوى، ولم تبق لها أية فائدة.

- 2- إن اعتبار الأمة وحدة واحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها يعنـــي وجوب تمتعها بالشخصية المعنوية، مما يرتب وجود شخصيتين معنويتيـــن تتنازعان السيادة على نفس الإقليم، وهما الدولة والأمة. وهذا مما لا يمكـــن قبوله. وحتى القول بوجود شخصية معنوية واحدة لا شخصيتين، يؤدي إلـــي نتيجة حتمية وهي أن الدولة تكون صاحبة السيادة، والمشكلة هي في تحديـــد الصاحب الفعلي للسيادة.

- 3- ولعل أهم انتقاد تم توجيهه إلي نظرية سيادة الأمة، هو أنها قد تـــؤدي إلي الاستبداد، وإهدار الحقوق والحريات العامة، انطلاقاً من نظرتـــها إلـــي السيادة باعتبارها وحدة واحدة، وأن ممثليها قد يستبدون بالسلطة، ويتخـــذون من الأعمال، ما يشكل خطراً على الحرية [1]..

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن نظرية سيادة الأمة انظر: محمد ليله: المصدر الســـابق، ص 219، ثروت بدوي : المصدر السابق، ص 44، عبد الحميد متولي : القانون الدســـتوري والأنظمة السياسية، 164/1 وما بعدها، إبراهيم شيحا: الأنظمـــة السياســـية، ص 30 ومـــا بعدها.

المطلب الثاني

نظرية سيادة الشعب

إذا كانت السيادة – وفقاً للنظرية السابقة – ملكاً للأمة، باعتبارها شخصاً جماعياً مجرداً مستقلاً عن الأفراد المكونين لها، وأن هذه السيادة غير قابلة للتقسيم بين أفراد الأمة، وأن أي واحد منهم لا يملك على سبيل الاستئثار جزءًا منها، فإن نظرية سيادة الشعب تقر بالسيادة للمجموع أيضا، ولكن دون اعتباره وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين له، و إنما النظر إلي هذا المجموع على أنه حاصل جمع كل أفراد شعب الدولة، ومن ثم تكون السيادة لكل فرد فيه، وبهذا تنقسم السيادة بين جميع أفراد الأمة، بحيث يكون لكل فرد جزء منها.

وعلى هذا النحو لا يتم النظر إلي الشعب باعتباره حقيقة اجتماعية، أي مجموع الأفراد المتمتعين بجنسية الدولة، و إنما يصبح الشعب: أولئك المتمتعين بالحقوق السياسية، أي جمهور الناخبين فقط .

النتائج المترتبة على نظرية سيادة الشعب:.

يترتب على نظرية سيادة الشعب عدة نتائج نجملها في ما يأتي :-

- 1- بما أن النظرية ترى السيادة مقسمة بين أفراد الشعب، وأن لكل واحد منهم نصيب فيها، وبالتالي يكون له حق ذاتي في مباشرة السلطة، فإن نظرية سيادة الشعب تتماشى مع نظام الديمقراطية المباشرة، حيث يكون لأفراد الشعب حق ممارسة السلطة بأنفسهم، كما تتفق ونظام الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يشترك الأفراد وممثليهم في مباشرة شئون الحكم.

- 2- بما أن كل فرد من أفراد الشعب يملك جزءاً من السيادة، يصبح له حقّ ذاتي في مباشرة هذه الحقوق، ومنها حق الانتخاب، وبالتالي يصبح الانتخاب حقا له، لا مجرد وظيفة يؤديها. وعليه لا يمكن تقييد حق الانتخاب بشروط من قبيل الكفاءة العلمية أو النصاب المالي أو الانتماء إلي جنس معين أو طبقة اجتماعية معينة. أي أن نظرية سيادة الشعب تتماشى مع مبدأ الاقتراع العام.

- 3- ما دامت السيادة – وفقاً لهذه النظرية – مقسمة بين الأفراد المكونين للشعب، و أن لكل واحد منهم جزءاً منها، فإن النائب لا يملك عند مباشرته

لشؤون الحكم، إلا ذلك الجزء من السيادة فقط الذي يملكه ناخبوه، عليه فإن هذا النائب لا يعتبر ممثلا للأمة جمعاء، إنما ممثلا لأولئك الذين انتخبوه فقط. وبهذا يصبح للناخبين الحق في وضع برنامج معين للنائب، ليس له مخالفته، وإنما عليه الالتزام به، واتباع المنهج الذي رسموه له، والتعليمات التي حملوها إياه، وإلا عد مسؤولا عن سوء أدائه.

- 4- بما أن السيادة – تبعا للنظرية – هي مجموع حقوق أفراد الشعب منفردين فيها، يصبح القانون تعبيرا عن إرادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين، وبالتالي إلزام الأقلية بالإذعان لإرادة الأغلبية واحترام توجهاتها.

عيوب نظرية سيادة الشعب:-

- 1- يترتب على الأخذ بنظرية سيادة الشعب تبعية النواب لناخبيهم، مما يشكل عودة إلي فكرة الوكالة الإلزامية، حيث يكون النائب ممثلا لدائرته الانتخابية فقط، مما يجعله يراعي مصالحها دون مصلحة الشعب، ويجعل إرادة هذه الدائرة فوق إرادة الأمة.

- 2- إن اعتبار السيادة مقسمة بين أفراد الشعب، بحيث يستأثر كل واحد منهم بجزء منها، يكون مالكا له، يؤدي إلي وجود سيادتين على نفس الإقليم، واحدة مجزأة بين الأفراد، وأخرى تعود إلي الدولة باعتبارها شخصا معنويا. وهي نتيجة لا يمكن قبولها أيضا، لأن التنازع في موضوع صاحب السيادة يظل قائما [1] .

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن نظرية سيادة الشعب انظر: ثروت بدوي: المصدر السابق ص 45، إبراهيم شيحا: المصدر السابق ص 36 وما بعدها، عبد الغني بسيوني: المصدر السابق، ص 57 وما بعدها.

الفصل الثالث

أصل نشأة الدولة

وضع المفكرون العديد من النظريات لتفسير نشأة الدولة، تدور جميعها حول ركن من أركانها، هو ركن السلطة السياسية، حيث اختلط موضوع منشأ السلطة بموضوع منشأ الدولة، لأن الدولة لا تقوم إلا بعد قيام السلطة.

وعلى ذلك فإن دراسة النظريات التي قيلت في أصل نشأة الدولة هي في ذات الوقت دراسة في الأساس الذي تستند إليه السلطة السياسية فيها، على الرغم من إمكانية التمييز بين المسألتين، استناداً إلي أن البحث في أصل السلطة له طابع قانوني، والبحث في أصل الدولة يتميز بالطابع التاريخي والاجتماعي.

وسنحاول تبيان هذه النظريات كما يأتي : -

المبحث الأول

النظريات الثيوقراطية

لقد كانت القاعدة الأساسية في النظم القديمة هي سيادة الحكم الفردي المطلق، والنظر إلي السلطة على أنها امتياز خاص بالحاكم، يمارس من خلالها اختصاصات شاملة، لا تعرف القيود أو الحدود. وكان لابد للحكام من إيجاد فكرة يمكن على أساسها تبرير سلطاتهم المطلقة، وقد وجدوا هذه الفكرة، بحسبانهم السلطة على أنها ذات طابع إلهي. وبما أن السلطة تنبع من مصدر علوي، فإن القابضين عليها يجب أن يكونوا بمنأى عن المساءلة والحساب .

هذا وقد مرت هذه الفكرة بالمراحل الآتية :ـ

♦ 1-مرحلة الطبيعة الإلهية للحكام :

- تقوم الفكرة في هذه المرحلة على أن الحاكم من طبيعة إلهيــة أو هــو الإله ذاته، وما دام الحاكم من الآلهة فهو فوق البشر، يُعْبَدُ وتُقَدَّمُ له القرابيــن. وعلى هذه الفكرة قامت المدنيات القديمة في العراق[1] وفي مصر وفي الـــهند والصين .

♦ 2 – مرحلة الحق الإلهي المباشر :-

وبعد تطور الفكر البشرى، وتحت تأثير الديانات السماوية[2] ، وخاصة بعد انتشار الديانة المسيحية، لم يعد الحاكم من طبيعة إلهية، و إنمــا هــو إنســان تصطفيه الآلهة وتودعه السلطة. وقد تمسك ملوك أوربا في العصور الوسـطى بهذه الفكرة، من أجل تبرير سلطاتهم المطلقة، لأنها تقوم على أساس أن الحاكم يستمد سلطاته من إرادة الله الذي اختاره بصورة مباشرة، ودون أن يكـون لأي إرادة أخرى دور في اختياره.

وعلى ذلك لا يكون الحاكم مسؤولاً إلا أمام الله، ولا تجوز محاســبته، أو حتى مجرد توجيه اللوم إليه، لأنه يستمد سلطته من عناية الله وحـــده، دون أن يكون للأفراد دور في سلطته، أو في اختياره .

---

(1) كانت فكرة تأليه الحكام معروفة في العراق القديم – وإن لم تكن منتشرة – إذ ورد فــي شأنها الكثير من الأدلة، حيث جاء في قانون"لبت عشتار"على لسانه(أنا لبت عشتار ابن الإلــه انليل ....) وورد في قانون " أورغو السومري" أيضا (أورغو وليد الإلهة ننسن التي ولدتــه استنادا إلى أوامر الإله ننار) .

انظر: إبراهيم الغازي: تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، ص 91.

(2) كانت فكرة التفويض عن الآلهة أكثر انتشارا وذيوعا من فكرة تأليه الحكام في العــراق القديم، وقبل انتشار الديانات السماوية، ولعل ذلك يعود إلى عدم الاستقرار السياسي، وكـــثرة تغيير الدول والحكام، مما لا يسمح باستقرار حاكم بعينه، أو أسرة بذاتها، فـــالملك (لوكــال زاكيزي) كان يعتبر نفسه وكيلاً عن الآلهة. كذلك الملك حمورابي حيث كتب فـــي مقدمــة قانونه الشهير: أن الآلهة اختارته لتولي الحكم، من أجل توطيد العدل، وحماية الضعفاء، نفس المصدر السابق، ص 90 – 91 .

3 – مرحلة الحق الإلهي غير المباشر :

في تطور آخر، ظهرت فكرة جديدة، تقوم على أساس أن السلطة لازالت تنبع من مصدر علوي، لكن الله لا يختار الحاكم بطريقة مباشرة، و إنما يتم اختياره بوساطة الشعب. أي أن الشعب هو الذي يعين الحكام، بتوجيه من الإرادة الإلهية.

إن أساس هذه الفكرة يقوم على أن السلطة تأتي من عند الله، لكنه – سبحانه – لا يختار الحكام بطريقة مباشرة. وإنما يوجه الحوادث على صورة تساعد الناس على اختيار نظام الحكم الذي يرتضونه، والحاكم الذي يخضعون له. فالعناية الإلهية قادرة على ترتيب الحوادث وتوجيهها، وقادرة أيضا على توجيه إرادات الأفراد، نحو الطريق الذي يؤدي إلى اختيار حاكم بعينه.

وهذه النظرة الأخيرة لا تتعارض مع الديمقراطية، ولكنها تسمح بالسلطان المطلق أيضا. فما دام الحاكم يستمد سلطته من مصدر علوي فهو إذن يسمو على الطبيعة البشرية، ومن ثم تكون إرادته هي العليا، لأنه ينفذ المشيئة الإلهية، وليس لأي بشر أن يناقشه الحساب، أو أن يشكك في مدى سلطاته وحقوقه. وبذلك ظل الحكم الفردي المطلق هو السائد، تكون فيه السلطة من حق الملك وحده، لا يقاسمه فيها شخص أو هيئة، مما دفع بالفكر السياسي والقانوني إلى البحث عن أساس جديد للدولة، تكون فيه السلطة، للشعب لا للملوك.

المبحث الثاني

النظريات العقدية

ظهرت فكرة العقد الاجتماعي كأساس لنشأة الدولة منذ قرون عديدة عند فلاسفة اليونان، ولكن تداولها كثر في القرن السادس عشر، لدى رجال الفكر والقانون، من أجل تأييد أو معارضة السلطان المطلق للملوك.

غير أن نظرية العقد الاجتماعي لم تحتل مكانتها البارزة إلا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، على يد عدد من فلاسفة أوربا، كان أبرزهم الإنجليزيان هوبز ولوك والفرنسي روسو:

وقد اتفق هؤلاء المفكرون الثلاثة على أن العقد الاجتماعي هو أساس نشأة الدولة، وأن انتقال الأفراد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة المنظمة قد تم بناء عليه. وإذا كانوا قد انطلقوا من هذه النقطة المشتركة، فإنهم اختلفوا بعد ذلك في تصوير حالة الفطرة، وأطراف العقد، والنتائج المترتبة عليه.

وسنحاول أن نتعرض لوجهة نظر كل واحد من هؤلاء المفكرين الثلاثة كما يأتي : ــ

المطلب الأول

توماس هوبز

عاش توماس هوبز في إنجلترا للفترة من 1588 إلى 1679، في زمن اتسم بالفوضى والاضطراب، واحتدم في نهايته الصراع بين البرلمان بزعامة كرومويل، وأسرة آل ستيوارت الملكية، وقد صاغ هذا الفيلسوف نظريته في العقد الاجتماعي على نحو يؤيد الملكية ويثبت سلطانها المطلق.

وقد انطلق هوبز في تصوره لنشأة الدولة على أنها كانت نتيجة لعقد تم بين الأفراد، انتقلوا فيه من الحياة الفطرية غير المنظمة، إلى الحياة الاجتماعية المنظمة، التي تقوم على وجود مجتمعهم السياسي الخاص بهم.

وتقوم أفكار هوبز على أساس أن الإنسان لم يكن اجتماعيا، و إنما كان أنانيا محبا لذاته، تحركه أطماعه وشهواته الخاصة، لا يعمل إلا من أجل السيطرة والتسلط على الآخرين، ونتيجة لهذه الشرور المتأصلة في نفوس البشر، اتسمت حياتهم الفطرية بالصراعات والحروب، كانت الغلبة فيها للأقوياء والهزيمة للضعفاء، ولم يتمتعوا بأية حقوق، إلا بقدر ما يملكون من قوة.

ومن أجل الخروج من هذه الحياة الفوضوية، فكر الأفراد في وسيلة تحفظ لهم وجودهم، وتدفع عنهم الخوف، وتحافظ على مصالحهم الأنانية، اهتدوا إلى الاتفاق على شخص يكون رئيسا عليهم، يوكلون إليه أمورهم، وتكون مهمته السهر على مصالحهم، والعمل على صيانة أرواحهم، والتوفيق بين مصالحهم المتعارضة.

وقد تصور هوبز مدفوعا بتأييده للملكية المطلقة، أن الحاكم لم يكن طرفا في العقد، وأن إبرامه تم بين الأفراد بعضهم وبعض. أي أن التعاقد قد تم بين جميع أفراد الجماعة البشرية، باستثناء شخص واحد منها، هو الحاكم أو الملك الذي ارتضوه رئيسا عليهم.

وما دام الحاكم أجنبيا عن العقد، وليس طرفا فيه، لم يلزم نفسه بشيء قِبَل الأفراد، مقابل تنازلهم له طوعا أو اختيارا عن جميع حقوقهم.

وهكذا يخلص هوبز إلى أن سلطة الحاكم على الجماعة سلطة مطلقة من كل قيد، وأن الأفراد لا يملكون قِبَلهُ أية حقوق، ومهما تعسف واستبد، فإن حالة الأفراد في ظل الجماعة أفضل بكثير من حالتهم في حياة الفطرة الأولى، وتبعا لذلك لا يجوز للأفراد أن يشككوا في مشروعية الأوامر التي يصدرها الحاكم، وليس لهم أن يخالفوها، وعليهم إطاعتها فقط، و إلا عدوا خارجين على الميثاق، ناكثين بالعهد.

المطلب الثاني

جون لوك

عرض جون لوك الذي عاش في إنجلترا للفترة من 1632 – 1704 نظريته في العقد الاجتماعي على نحو يخالف به سلفه هوبز، حيث لم يكن مثله من أنصار الملكية المطلقة و إنما كان ينادي بوجوب تقييد سلطة الملوك.

وإذا كان لوك يتفق مع هوبز في تأسيس المجتمع السياسي على أساس وجود عقد اجتماعي، انتقل به الأفراد من الحياة البدائية إلى حياة الجماعة، فإن لوك لا يرى حياة الفطرة فوضى وحرباً وشقاء، وإنما كانت حياة يظللها الحب والحرية والمساواة. فالإنسان عند لوك كان خَيِّراً بطبعه مشبعا بروح العدالة، يعيش بسلام وتعاون مع غيره من الأفراد، تحكمه أصول القانون الطبيعي ونواميسه.

غير أن الأفراد ميالون لتحقيق الأفضل، فعملوا على إقامة المجتمع السياسي، لضمان تنظيم الحريات التي كانوا يتمتعون بها في حياة الفطرة، ولمنع الاعتداءات المحتملة عليها، فسلكوا في سبيل ذلك طريق التعاقد فيما بينهم، من أجل إقامة سلطة تحكمهم، وتعمل على تنظيم علاقاتهم، وتضمن نشر العدل بينهم.

والأفراد إذ يقيمون السلطة يختارون الحاكم، ويجعلونه طرفا في العقد، لـه حقوق وعليه التزامات، مقابل تنازلهم عن جزء من حقوقهم، هو ذلك القدر من الحقوق اللازم لإقامة السلطة، والمحافظة على حقوق الجميع.

وهكذا يصبح لزاما على طرفي العقد وجوب احترام بنوده، حيث يقع على الأفراد واجب طاعة الحاكم، ويقع على الحاكم واجب المحافظة على حقـــوق الأفراد التي لم يتنازلوا عنها، ويلتزم بإقامة العدل بينهم، و إذا ما حاد الحـــاكم عن الطريق، وخالف التزاماته، وجنح إلى الحكم المطلق، جاز فســـخ العقـد، وحق للأفراد مقاومته.

المطلب الثالث

جـان جـاك روسـو

ارتبطت نظرية العقد الاجتماعي إلى حد كبير باسم الفيلســوف الفرنســي جان جاك روسو ، والذي عاش للفترة من عام 1712 إلي عام 1778، قضاهـــا في وضع نظريات متكاملة، تتعلق بأصل المجتمع السياسي، وأساس الســلطة، وسيادة الدولة، وفكرة القانون ... الخ.

يتفق روسو مع كل من هوبز ولوك في أن انتقال الأفراد من حياة الفطـوة إلى حياة الجماعة قد تم بمقتضى عقد اجتماعي، لكنه يختلف عنهما في تصوره لحياة الفطرة الأولى، وأطراف العقد، ومضمونه، وآثاره.

لقد وصف روسو الإنسان على أنه خير بطبعه، يولد حرا فاضلا، تســود حياته الحرية والمساواة الطبيعية، وبالتالي كان سعيدا، رغيد العيـــش، هـــانئ البال. غير أن ظهور الملكية الخاصة، والتفاوت فـــي الـــثروات، واخـــتراع الآلات، سرعان ما أخل بالمساواة الطبيعية، وحول حياة الإنسان من سعادة إلي شقاء.

ومن هنا وجد الأفراد ألا سبيل أمامهم إلا إقامة الجماعة المنظمة، من أجل إنهاء الخلافات فيما بينهم، ومنع الاضطرابات في علاقاتهم، والانتقال إلى حياة أفضل، يحل فيها العدل والفضيلة، وتصان فيها الحقوق والحريات. وهكذا أقـــام الأفراد مجتمعهم السياسي بمقتضى عقد اجتماعي، على أساس توافق إراداتـــهم الحرة.

وقد تنكر روسو لفكرة القوة في إقامة المجتمع السياسي، وأكد على فكرة السيادة الشعبية، مبيناً بأن الالتزام الاجتماعي والخضوع للسلطة لا يقومان إلا على أساس الاتفاق الحر بين أفراد الجماعة. وحتى الأسرة – وهي أقدم صورة للمجتمعات البشرية – لا يخضع أبناؤها لسلطة أبيهم بصورة دائمة، وإنما بصورة مؤقتة، وهي الفترة التي يكونون فيها بحاجة إليه، وما أن تزول هذه الحاجة، حتى تنحل تلك الرابطة الطبيعية، ويتحلل الأبناء عن واجب الطاعة تجاه آبائهم، ويعفى الآباء من واجب الرعاية لهم. فإذا بقيت الرابطة الأسرية قائمة بعد زوال الحاجة، فلن يكون ذلك إلا نتيجة لاتفاق حر، ورغبة مشتركة، في الإبقاء على الأسرة، واستمرار الروابط فيها.

وإذا كان الاتفاق الحر هو أساس استمرار الأسرة ودوام الرابطة بين أبنائها، فإن هذا الاتفاق القائم على الإرادات الحرة، هو أساس وجود الجماعة السياسية، ورغبة أفرادها في العيش معاً.

وعلى خلاف "هوبز" الذي تصور أن العقد قد تم بين الأفراد فيما بينهم، و"لوك" الذي يجعل العقد بين الأفراد والحاكم، يرى روسو أن العقد قد تم بين الأفراد أنفسهم، على أساس أن لهم صفتين: صفتهم كأفراد طبيعيين، مستقلين ومنعزلين كل منهم عن الآخر، وصفتهم كأعضاء متحدين في الجماعة السياسية.

ويذهب "روسو" إلى أن الأفراد لم يتنازلوا عن جزء من حقوقهم فقط، وإنما تنازلوا عن جميع حقوقهم، ولكن ليس لمصلحة الحاكم، وإنما لمصلحة المجموع. أي لمصلحة الشخص الجماعي الذي أقاموه .[1]

ومقابل الحقوق والحريات الطبيعية التي تنازل عنها الأفراد، يحصلون على حقوق وحريات مدنية، تقررها لهم الجماعة التي أقاموها، وتتكفل بحمايتها، والحفاظ عليها.

وهكذا يظهر بوضوح أن نظرية العقد الاجتماعي عند روسو – وعلى الرغم من التعارض فيها – هي نظرية ديمقراطية، تجعل السيادة للجماعة، هذه الجماعة التي تعبر عن نفسها في إرادة واحدة، هي الإرادة العامة.

المبحث الثالث

النظريات العلمية

توصف نظرية القوة، ونظرية التطور العائلي، والنظرية الماركسية، ونظرية التطور التاريخي، بالصفة العلمية، على أساس أنها جميعا تخضع للتحقيق العلمي، بصرف النظر عن خطئها أو صوابها، وذلك على عكس النظريات التعاقدية التي بنيت على أساس افتراضي، لا يخضع للتحقيق العلمي.

وسنحاول بيان هذه النظريات كما يأتي :-

المطلب الأول

نظرية القوة

تقوم هذه النظرية على أساس أن الدولة تنظيم فرضته جماعة قوية على غيرها من الجماعات، نتيجة للصراعات المستمرة بينها، وانتصار إحداها، مما يحمل البقية على الخضوع لها، والامتثال لأوامرها. وبهذا فإن هذه النظرية ترد أصل الدولة إلى مجرد القوة المادية، والانتصار في ميدان الحرب.

والواقع أن التاريخ – وخاصة القديم – يمدنا بأمثلة كثيرة على انتصار مبدأ الغلبة والقوة، فيما يتعلق بإنشاء الدول. فقد كان الصراع مستمراً بين القدماء، ونتيجة لانتصار الأقوى، توحدت جماعات، ونشأت دول، فكانت الغلبة لعنصر القوة على عنصر الرضا.

ومع ذلك فإنه لا يمكن التسليم بهذه النظرية، لأنها لا تصلح لتفسير نشأة الدولة في جميع الأحوال، فثمة دول لم تكن القوة عاملاً حاسماً في قيامها، وإنما تضافرت عوامل أخرى في إنشائها. كذلك فإن القوة وحدها لا تضمن بقاء السلطة واستمرارها، وإنما يلزم رضاء المحكومين عنها، وامتثالهم لأوامرها طوعاً. وإلا انهارت السلطة بمجرد ضعف قوتها، أو أن تصبح لدى الخاضعين لها قوة تستطيع التغلب بها عليها. ثم إنه لا يعتبر مستساغا منح السلطة الشرعية المطلوبة لمجرد أن أقلية انتصرت على أكثرية، وأخضعتها لها.

وقد حاول أنصار النظرية المحدثين إعطاء معنى جديد لها، بالقول بأن القوة ليست مجرد القوة المادية، وإنما تشتمل على كل ما يتميز به الحاكم من قوة نفوذه الأدبي، أو الاقتصادي، وحنكته السياسية، بحيث تتطور السلطة إلى سلطة تتمتع بموافقة المحكومين، ورضائهم بالخضوع لها، خضوعا قائما على الاقتناع بها، لا على الخوف منها.

المطلب الثاني

نظرية التطور العائلي

تنظر هذه النظرية إلى الأسرة على أنها الخلية الأولى في الدولة، يستمد الحاكم فيها سلطته من سلطة الأب باعتباره رب الأسرة، فالدولة كانت في أصلها أسرة، تطورت فكونت عشيرة، ثم نمت فأصبحت قبيلة، وبتطور القبيلة، أو باجتماع عدة قبائل، واستقرارها في مكان معين، نشأت المدن السياسية، ومن ثم الدولة. وعند أنصار هذه النظرية فإن سلطة رب الأسرة هي الأصل التاريخي لسلطة الحاكم في الدولة، حيث وجدت أولا سلطة الأب على أسرته، ثم صار للعشيرة رئيسها – قد يكون رئيس الأسرة الأولى – وبعد ذلك أصبح للقبيلة رئيس من بين أعضائها، وهو الرئيس الأعلى لجميع العشائر. وهكذا تكون سلطة الدولة امتداداً لسلطة رب الأسرة [1].

ويدعم أنصار النظرية فكرتهم بما يوجد من تشابه بين الجماعة السياسية والأسرة، حيث يمكن تشبيه الروح العائلية التي تربط أفراد الأسرة الواحدة، بالروح القومية التي تجمع أفراد الدولة [2] كما – يذهبون – إلى أن من العسير على الجماعات القديمة إقامة الوحدة السياسية، دون الاعتقاد بتوافر رابطة الأصل المشترك بين الأفراد المكونين لها [3].

لقد واجهت نظرية التطور العائلي الكثير من الانتقادات، ومع ذلك لا يزال البعض يؤيد ما جاء فيها، ويدافع عنها، ويرد على منتقديها:

---

(1) محمود البنا: الوسيط في النظم السياسية، ص 65.

(2) ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 143.

(3) طعيمة الجرف: نظرية الدولة، ص 42.

فقد قيل في نقد هذه النظرية أن الأسرة لم تكن الخلية الأولى، وإنما مـرت الجماعة البشرية بعصور من الحياة الهمجية، كانت المرأة فيها مشـاعا بين الرجال، وكان الولد لا يعرف إلا أمه. ومن ثم لـم تكـن هنـاك أسـرة، لأن الجماعة هي التي أوجدت الأسرة عن طريق التنظيم، وبالتـالي لا يعقـل أن تكون الأسرة هي الخلية الأولى للجماعة.

وهذا الاعتراض لا يهدم النظرية، لأنها لا تهتم بـالتطورات التاريخيـة السابقة على ظهور الأسرة، ولم تقل بأن قيام الدولة بدأ منذ بدء الخليقة، وإنما نشأت الدولة بعد أن تطورت الأسرة وأصبحت قبيلة أو عدة قبائل، استقرت في مكان معين، وإذا كان صحيحا أن سلطة الأم أسبق مـن سـلطة الأب، فإنـها وجـدت قبل أن تنشـأ الأسرة، ونقطة البدء عند أنصار هذه النظريـة هـي الأسرة [1].

كما انتقدت النظرية على أساس أن التاريخ لا يؤيدها على إطلاقـها، لأن دول الشرق القديمة – مثلا – لم تمر بنظام المدينة السياسـية الـذي عرفتـه اليونان القديمة. ثم إن الدول الجديدة لم تنشأ وفق التطور الذي حددته النظرية.

ويرد أنصار النظرية على ذلك، بأنهم يتحدثون عن الأعم الأغلـب مـن الحالات، ولا يضيرها وجود استثناءات تمليها ظروف خاصة، لأن النظرية – عندهم – صحيحة كقاعدة.

كما أخذ على النظرية اختلاف أهداف الدولة عن أهداف الأسـرة، حيـث تتفكك العائلة بعد بلوغ الأطفال سن الاستقلال، أما الدولة فباقية ودائمـة، ولا تستنفذ أغراضها بمجرد إشباع حاجات جيل معين [2].

ويرد البعض على هذا النقد بأن الرابطة بين أفراد الأسرة لا تنتهي بمجرد بلوغ أبنائها سن الاستقلال، وإنما تظل مستمرة استمرار حياتهم، بالإضافة إلى قيام الأبناء بتكوين أسر جديدة [3].

ثم قيل أخيرا، بأن السلطة في الدولة هي سلطة مجردة ودائمة، وبالتـالي فإن من الخطأ تشبيهها بسلطة رب الأسرة، والتي تتميز بكونها شـخصية. كما

(1) محمد ليله: المصدر السابق، ص 94.
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، المصدر السابق، ص 143.
(3) عبد الغني بسيوني : النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 67.

أن رب الأسرة لا يستطيع التخلي عن دوره، بينما يستطيع الحاكم التنازل عن سلطاته[1].

وقد رد مؤيدو النظرية على ذلك، بأن السلطة في الدولة كانت شخصية أيضا، ولم يتم الفصل بينها وبين شخص الحاكم إلا في عهد قريب، وبذلك فإن وجه الشبه موجود بين السلطتين.

المطلب الثالث

نظرية التطور التاريخي أو الطبيعي

تَبَنَّى غالبية الفقهاء المعاصرين فكرة أن الدولة ظاهرة طبيعية لا يمكن إرجاع نشأتها إلى عامل واحد، وإنما ساهمت عوامل مختلفة وعبر زمن طويل في تكوينها. وعلى هذا الأساس لا يمكن تكييف نشأة الدولة تكييفا قانونيا، لأنها وليدة ظروف طبيعية، وتطورات طويلة، دون إمكانية تحديد تاريخ معين لمولدها، أو عامل محدد لنشأتها.

وهكذا ترجع هذه النظرية تفسير نشأة الدولة إلى تطورات اجتماعية طويلة، وعوامل متعددة، تختلف أهميتها من دولة إلى أخرى، حسب اختلاف الدول من حيث طبيعتها، وتاريخها، وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.

وقد اتخذ أنصار هذه النظرية من الأسرة نقطة البداية عندهم، ولكنهم لم يجعلوا منها وحدها أساس نشأة الدولة، وإنما تدخلت عوامل أخرى متعددة كان لها أثرها البارز في قيام الدولة، ومن أهم هذه العوامل الدين، وعنصر القوة المادية، وكذلك الجوانب الاقتصادية. كل هذه العوامل ساهمت مجتمعة في إنشاء الدولة، ساعدها نزوع الفرد الغريزي إلى العيش في جماعة، يتم بين أفرادها تبادل المنافع والخدمات.

---

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، المصدر السابق، ص 112.

الفصل الرابع

أنواع الدول

لقد اهتم فقهاء القانون الدولي بتقسيم الدول إلى دول كاملة السيادة ودول ناقصة السيادة، على أساس مقدار ما تتمتع به كل منهما من سيادة على إقليمها من كمال أو نقصان.

غير أن فقهاء القانون الدستوري أخذوا بتقسيم آخر يقوم على أساس شكل الدولة، ويستند إلى وصف وتركيب السلطة فيها، وتقسيم الدول بالتالي إلى دول موحدة، ودول مركبة.

وسوف نعرض لدراسة ذلك في هذين المبحثين.

المبحث الأول

الدولة الموحدة

الدولة الموحدة هي تلك الدولة البسيطة في تركيبها الدستوري [1] ، حيث تباشر الحكم فيها سلطة واحدة، تخضع لدستور واحد، وقوانين واحدة، داخل إقليم موحد، كما هو الحال في العراق والأردن ومصر وفرنسا وبلجيكا واليونان.

خصائص الدولة الموحدة

تتميز الدولة الموحدة أو البسيطة بوحدة التنظيم السياسي فيها، والتي تتمثل بسلطات ثلاث: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، تضطلع بجميع وظائف الدولة، طبقا لقواعد الدستور الواحد.

وهكذا تتمثل خصائص الدولة الموحدة بما يأتي : -

- **1- تتسم الدولة الموحدة أو البسيطة بوحدة الدستور في الدولة، حيث لا يوجد فيها سوى دستور واحد يسري على جميع أجزائها .**
- **2- وتتسم الدولة الموحدة بوحدة السلطة التشريعية أيضا حيث تتولى سن**

(1) عبد الغني بسيوني : المصدر السابق، ص 87.

القوانين التي تخاطب جميع الأفراد القاطنين على إقليم الدولة بطريقة واحدة. غير أنه قد يحدث أن تخص الدولة إقليما من أقاليمها بتشريع خاص في موضوع محدد، ولظروف معينة – بيئية أو سكانية – فإن هذا لا ينفى عن القانون وحدته، وإنما يعتبر استثناء عن القاعدة العامة.

- 3- كما تتميز الدولة الموحدة بوجود سلطة تنفيذية واحدة، يخضع لها جميع القاطنين على إقليم الدولة، سواء أخذت بنظام المركزية الإدارية أو بنظام اللامركزية الإدارية.

- 4- كذلك تتسم الدولة الموحدة بوجود سلطة قضائية موحدة يلجأ إليها الأفراد للفصل في الخصومات التي تثور بينهم، أو بينهم وبين إحدى الجهات الإدارية [1].

- 5- ويعتبر إقليم الدولة الموحدة وحدة واحدة يخضع في جميع أجزائه للسلطات الحكومية، ولا يؤثر في هذا الوصف اتصال أو انفصال أجزائه عن بعضها، كما لا يؤثر فيه أيضا وجود بعض الفوارق المحلية أو الإقليمية.

المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة

لا يؤثر في شكل الدولة الموحدة عند ممارستها لوظيفتها الإدارية أن تأخذ بنظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، طالما ظلت محتفظة بالوحدة في نظامها السياسي.

ويقصد بالمركزية الإدارية إخضاع جميع الهيئات الإدارية القائمة في إقليم الدولة للسلطة الرئاسية في العاصمة، بحيث تمارس هذه الأخيرة بنفسها أو بواسطة موظفين تابعين لها الوظيفة الإدارية، دون أية اختصاصات مستقلة لوحدات إدارية محلية أو مرفقية.

(1) المقصود بوحدة القضاء هو أن تنشأ محاكم على اختلاف درجاتها في الدولة الموحدة، وتشرف عليها محكمة عليا واحدة، تطبق نفس القوانين على جميع الأفراد القاطنين على إقليم الدولة، ولا يقلل من وحدة القضاء في الدولة الموحدة الأخذ بنظام القضاء المزدوج، لأن الأمر في هذه الحالة يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين جهتي القضاء: المحاكم العادية: وتتولى الفصل في الخصومات التي تقوم بين الأفراد، أو بينهم وبين الدولة إذا لم تظهر بمظهر السلطة العامة، والمحاكم الإدارية: التي تتولى النظر في المنازعات الإدارية.

ويحقق نظام المركزية الإدارية بعض المزايا، يمكن تلخيصها في:

المحافظة على الوحدة الوطنية، وتوفير النفقات، والكفاءة، وسرعة الإنجاز.

لكنه لا يخلو من عيوب، تتلخص في:

التركيز الشديد للسلطة، وقصور الإدارة المركزية في حل المشاكل التي تواجه بعض أقاليم الدولة، لعدم إحاطتها بحقيقة هذه المشاكل.

أما اللامركزية الإدارية فتعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وبين الوحدات الإدارية المحلية أو المرفقية، بحيث تمارس هذه الأخيرة بعض الاختصاصات الإدارية، بقدر من الاستقلال، تحت رقابة ووصاية الإدارة المركزية.

وعلى ذلك يتبين بأن استقلال الوحدات الإدارية الإقليمية أو المرفقية لا يكون كاملاً، وإنما تمنح هذه الوحدات سلطة البت والتقرير في بعض الاختصاصات التي خولها القانون إياها، تحت رقابة السلطة المركزية، لأن هذه الرقابة تعتبر ركيزة أساسية في تعريف اللامركزية الإدارية، وفي تميزها عن اللامركزية السياسية (أي النظام الفيدرالي) .

وتتخذ اللامركزية الإدارية صورتين : –

- **الأولى:** اللامركزية الإقليمية أو المحلية: وتتحقق عندما يمنح المشرع جزءاً من إقليم الدولة الشخصية المعنوية، ويمكنه من الإشراف على الهيئات المحلية، تحت رقابة السلطة المركزية.
- **الثانية:** اللامركزية المرفقية أو المصلحية: وتتحقق عندما يمنح مرفق عام قومي أو محلي الشخصية المعنوية، ليباشر نشاطه على قدر من الاستقلال، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

المبحث الثاني

دولة الاتحاد المركزي

الاتحاد المركزي هو مجموعة من الدول اتحدت واندمجت وأنشأت دولة واحدة، تستقل بممارسة جميع مظاهر السيادة الخارجية، وتشترك مع الولايات بممارسة السيادة الداخلية.

وعلى ذلك، لا توجد في الدولة الاتحادية إلا شخصية دولية واحدة، تتمتع بها دولة الاتحاد المنشأة وتمارس من خلالها جميع مظاهر السيادة الخارجية، أما دويلات الاتحاد فليس لها سيادة في المجال الخارجي، ولكنها تتمتع بقدر من السيادة في المجال الداخلي، تمارسها بالاشتراك مع دولة الاتحاد.

إن السند الذي ينظم الاتحاد المركزي هو الدستور، الذي يعطي الدولة سلطانا مباشرا على رعايا دويلات الاتحاد [1]، واختصاصات تكفل تنفيذ قراراتها بواسطة سلطاتها، دون حاجة إلى اللجوء لسلطات الدويلات.

على هذا النحو يختلف الاتحاد المركزي عن الاتحاد التعاهدي، حيث يتميز هذا الأخير باحتفاظ الدول المتحدة بشخصيتها الدولية، وسند تنظيم العلاقة بين هذه الدول هو معاهدة أو اتفاقية تتولى تنظيم شؤونها المشتركة، وتنسيق أهدافها ومصالحها. كما يختلف الاتحاد المركزي عن الاتحاد الفعلي في أن قيام هذا الأخير لا يترتب عليه مساس بالسيادة الداخلية للدول الأعضاء، وإن انصهرت فيه الشخصية الدولية لها.

ولإلقاء الضوء على الاتحاد المركزي ندرسه في المطالب الآتية: -

المطلب الأول

نشأة الاتحاد المركزي

ينشأ الاتحاد المركزي بإحدى وسيلتين:-

تتمثل الأولى: في اتحاد عدة دول مستقلة، وتشكيلها اتحادا خاصا بها، كما جرى في سويسرا حيث تحولت من نظام التحالف التعاهدي المبرم في عام

(1) سعد عصفور: المصدر السابق، ص 120.

1491 بين عدد من المقاطعات السويسرية، إلى دولة اتحادية صحيحة بعد صدور دستور 12 أيلول سنة 1848 [1]. وطبقا لهذا الدستور تكونت السلطة التشريعية ممثلة في الجمعية الاتحادية السويسرية من مجلسين هما : –

- المجلس الوطني ويمثل الشعب.
- ومجلس الدول ويمثل المقاطعات، والسلطة التنفيذية ممثلة في المجلس الاتحادي، والمحكمة الاتحادية والتي تتولى السلطة القضائية العليا في الاتحاد.

كما تحول الاتحاد التعاهدي بين الولايات الأمريكية الثلاث عشر إلي اتحاد مركزي، بعد وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787. وقد تم تشكيل السلطة التشريعية CONGRESS من مجلسين هما: مجلس النواب، ومجلس الشيوخ، كما تشكلت الحكومة الاتحادية ممثلة برئيس الولايات المتحدة، كما باشرت المحكمة العليا اختصاصاتها على رأس القضاء الاتحادي.

أما **الوسيلة الثانية**: في نشأة الاتحاد المركزي: فتتمثل في تحول دولة موحدة إلى عدة دويلات متحدة اتحادا مركزيا، والمثال على ذلك تحول روسيا الموحدة إلى دولة اتحادية بعد استيلاء الشيوعيين على الحكم تحت اسم الاتحاد السوفيتي في سنة 1917، وكذلك الحال في ظل بعض اتحادات أمريكا اللاتينية، كالبرازيل والمكسيك والأرجنتين. ويحصل ذلك عندما تبدأ الفروق الإقليمية بين أجزاء الدولة الموحدة بالظهور، نتيجة لتكون هذه الدولة من جماعات غير متجانسة أصلاً، ومع ذلك لا تستقل عن بعضها، ولكن تتحول إلى الشكل الفيدرالي.

وبصرف النظر عن الوسيلة التي ينشأ بها الاتحاد المركزي، فإن قيامه يهدف إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين، وهما رغبة أعضائه بالاتحاد، والرغبة في المحافظة على قدر من الاستقلال.

(1) انظر مؤلفنا: في النظم السياسية، ص 185.

المطلب الثاني

مظاهر الاتحاد المركزي

أولا: في المجال الخارجي:-

يترتب على الاتحاد المركزي فناء الشخصية الثانوية الدولية لكل الدول الداخلة فيه، وظهور شخصية دولية واحدة، هي الشخصية الدولية التي تتمتع بها دولة الاتحاد، والتي يحق لها وحدها الدخول في علاقات دولية مع غيرها من الدول، وإبرام المعاهدات، وتبادل التمثيل الدبلوماسي، وحق تقرير الحروب والسلام، والتمتع بعضوية المنظمات الدولية، وذلك لأن الدولة المتحدة اتحادا مركزيا هي وحدها القادرة على التعامل مع العالم الخارجي، فهي المخاطبة بقواعد القانون الدولي، وهي وحدها التي تتحمل المسؤولية الدولية، أما الدويلات المنضوية تحت لواء الاتحاد فلا تتمتع بالشخصية الدولية، وبالتالي فليس لها حق التعامل مع الدول الأجنبية.

ويترتب على ثبوت الشخصية الدولية لدولة الاتحاد المركزي دون غيرها تمتع جميع المواطنين في الدويلات الأعضاء بجنسية مشتركة، هي جنسية دولة الاتحاد، فهؤلاء الرعايا يتمتعون جميعا بجنسية واحدة هي جنسية الدولة المركزية ذات السيادة.

أما الرابطة التي تربط الفرد بالولاية التي ينتمي إليها، فهي رابطة رعوية، لا ترتقي إلى درجة الجنسية، لأن الولاية لا تتمتع بالسيادة الشخصية الدولية.

ويترتب على تمتع الدولة الاتحادية بالشخصية الدولية أيضا، النظر إلى إقليم الاتحاد باعتباره وحدة واحدة، يشمل جميع أقاليم الولايات.

ثانيا : في المجال الداخلي:-

أن تتمتع دولة الاتحاد بالشخصية الدولية وحدها، دون أن يكون لدويلات الاتحاد مثل هذه الشخصية، أفقد هذه الأخيرة حق مباشرة السيادة الخارجية. ولكن هذه الدويلات لا تفقد جميع مظاهر السيادة الداخلية، وإنما تتمتع بممارسة بعضها، ويمارس بعضها الآخر دولة الاتحاد المركزي على جميع أجزاء الاتحاد. حيث يلاحظ أن الدستور الاتحادي ملزم لجميع سكان الولايات، كما يقع على هؤلاء السكان الالتزام بالقوانين الاتحادية، وبما يصدر عن السلطة التنفيذية الاتحادية من لوائح وقرارات، وكذلك الالتزام بالأحكام الصادرة عن

القضاء الاتحادي. إضافة إلى احتفاظ كل ولاية بدستور خاص بها، وسلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وقضائية تمارس اختصاصاتها في نطاق حدود الولاية.

وهكذا تشترك كل من الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء فيها في مباشرة السيادة الداخلية. هذا الازدواج يقابله ازدواج وتعدد في السلطات العامة التي تباشر بواسطتها كل من الدولة الاتحادية والولايات مظاهر هذه السيادة التي تخص كلا منها.

المطلب الثالث

ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد المركزي

يترتب على قيام دولة الاتحاد المركزي ازدواج في السلطات العامة، حيث تظهر السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، على النطاق الاتحادي، كما تظهر مثيلاتها في كل ولاية من ولايات الاتحاد.

وسندرس ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

السلطة التشريعية

يظهر ازدواج السلطة التشريعية في وجود هيئة نيابية تمثل دولة الاتحاد بأكملها، تختص بسن القوانين في المسائل الهامة، والتي تطبق على جميع الولايات، إلى جانب هيئات نيابية في كل ولاية من ولايات الاتحاد، تنحصر مهمتها في التشريع في حدود المسائل المحلية الخاصة بالولاية.

وكقاعدة عامة، تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين:

- **الأول هو المجلس الشعبي**: والذي يقوم على أساس تمثيل جميع أفراد الشعب في جميع الولايات، أي أنه يمثل شعب الدولة بأكمله. ويتم انتخاب النواب على أساس تمثيل كل واحد منهم لعدد من المواطنين. ويترتب على ذلك اختلاف عدد الأعضاء الذين ترسلهم كل ولاية نظرا إلى عدد السكان في كل منها، وعدد الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب، وبهذا تبعث الولايات ذات

الكثافة السكانية العالية عدداً من النواب أكبر من عدد الذين سترسلهم الولايات الصغيرة. وهكذا يحقق هذا المجلس المساواة الديمقراطية بين عدد الأفراد ونوابهم، ولكنه قد يؤدي إلى وقوع الولايات الصغيرة تحت ضغط الولايات الكبيرة. أما طريقة انتخاب أعضاء هذا المجلس فتتم بواسطة الاقتراع العام.

– **أما المجلس الثاني فهو مجلس الولايات:** ويتشكل كقاعدة عامة من عدد متساو من النواب عن كل ولاية، بصرف النظر عن مساحة كل منها أو عدد سكانها، وذلك لحفظ التوازن بين مصالح الاتحاد ومصالح الولايات، والتأكيد على نزعة الخصوصية التي تمتع بها داخل دولة الاتحاد.

وبهذا يكون تمثيل الولايات في هذا المجلس على قدم المساواة، بحيث ترسل كل منها نفس العدد من النواب، مثل الاتحاد السويسري والولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك والبرازيل واستراليا وغيرها.

وإذا كانت القاعدة العامة هي تمثيل الولايات على قدم المساواة في مجلس الولايات، فإن عددا من الدول الاتحادية لم تأخذ به، كألمانيا والهند وكندا. ففي ألمانيا ـــ على سبيل المثال ـــ يمثل كل ولاية ثلاثة نواب على الأقل، يصبحون أربعة في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن مليونين، ثم يزادون إلى خمسة عند زيادة عدد سكان الولاية عن ستة ملايين نسمة. ومع ذلك فإن ألمانيا لم تخرج عن مبدأ المساواة من حيث النتيجة، لأن ممثلي كل ولاية وأياً كان عددهم لا يتمتعون إلا بصوت واحد عند اتخاذ القرارات، أما فيما يتعلق بكيفية انتخاب مجلس الولايات فإن الدول الاتحادية لا تجري على شاكلة واحدة، حيث يقوم انتخاب ممثلي الولايات في بعضها على أساس الاقتراع العام المباشر كالولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، والأرجنتين، بينما يقوم برلمان كل ولاية باختيار ممثليها في البعض الآخر كما هو الحال في الهند وفنزويلا [1].

ويختص البرلمان الاتحادي بالتشريع في المسائل التي تهم الاتحاد بأكمله، كشؤون العلاقات الخارجية، والدفاع والجيش، والجنسية، والنقد، والجمارك، والهجرة،والمواصلات، وغيرها من المسائل الهامة.

وجدير بالملاحظة أن البرلمان الاتحادي إما أن يتولى تنظيم الأمور التي تدخل في اختصاصه تنظيما كاملا، أو أن تنحصر مهمته في وضع المبادئ

---

(1) هناك دول اتحادية تأخذ بطرق غير التي ذكرناها في انتخاب أعضاء مجلس الولايات، ففي ألمانيا تتولى حكومات الولايات تعيين ممثليها، وفي كندا تقوم الحكومة الاتحادية بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ لمدي الحياة .

أما بخصوص سلطات المجلسين، فإن القاعدة هي المساواة بينهما في السلطة التشريعية، بحيث يلزم موافقة كل من المجلسين على مشروعات القوانين الاتحادية حتى تتحول إلى مشروعات نافذة، وتسمى الأنظمة التي تساوى بين المجلسين في القوة في المسائل التشريعية، بالثنائية المتساوية، ومن أمثلتها الأنظمة المعمول بها في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وإيطاليا، وبلجيكا، وكندا، والأرجنتين، وغيرها.

ومع وجود هذه الثنائية المتساوية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية حصل المجلس الأعلى فيها على بعض التفوق في عدد من الاختصاصات التنفيذية غير التشريعية، حيث يمارس مجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال رئيس الجمهورية، كعقد المعاهدات الدولية، وتعيين كبار الموظفين.

وإذا كانت القاعدة العامة هي المساواة بين المجلسين في الاختصاصات، نجد أن بعض الدساتير الاتحادية خرجت عليها، وأعطت المجلس الشعبي سلطات أوسع، مما صار يعرف بالثنائية غير المتساوية، كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية [1] .

وكما سبق ذكره، فإن لكل ولاية منضوية تحت لواء الاتحاد المركزي سلطة تشريعية خاصة بها، تنشأ عن طريق قيام شعب الولاية باختيار أعضائها بواسطة الانتخاب العام المباشر. يتولى برلمان الولاية سن القوانين الخاصة بها، لتنظيم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، في الحدود الدستورية التي رسمها كل من الدستور الاتحادي ودستور الولاية، مع مراعاة عدم تعارض هذه القوانين مع مثيلاتها التي يقوم البرلمان الاتحادي بوضعها.

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية من سلطة تنفيذية اتحادية تمثل الاتحاد بأكمله، إلى جانب أجهزة تنفيذية في كل ولاية من الولايات المنضوية تحت لواء الاتحاد.

---

(1) انظر مؤلفنا: في النظم السياسية، مصدر سابق، ص 55 – 56

وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة وحكومة الاتحاد، ونظراً لأن معظم الدول الاتحادية هي نظم جمهورية، فإن شعوبها هي التي تقوم باختيار رئيس الدولة الاتحادية عن طريق الانتخاب.

وجدير بالملاحظة أن انتخاب رئيس الاتحاد يختلف من دولة اتحادية إلى أخرى، حيث تأخذ بعضها بطريقة الانتخاب المباشر، كما هو الحال في كل من المكسيك والبرازيل، وتأخذ أخرى بأسلوب الانتخاب غير المباشر كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تنحصر مهمة الشعب في اختيار مندوبين عنهم، يتولون اختيار الرئيس. ويتم انتخاب الرئيس الاتحادي في مجموعة ثالثة من الدول بواسطة هيئاتها التشريعية، ففي سويسرا مثلاً، حيث يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء تتولى الجمعية التشريعية الاتحادية انتخابهم، أما في ألمانيا حيث تتكون السلطة التنفيذية من الرئيس الاتحادي والحكومة الاتحادية، فإن انتخاب الرئيس يتم بواسطة مؤتمر يتألف من أعضاء الهيئة التشريعية الاتحادية وعدداً مماثلاً من أعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات، أما الحكومة الاتحادية فإنها تتألف وفق أسس النظام البرلماني، وتتولى السلطة التنفيذية الفعلية.

وتختص السلطة التنفيذية الاتحادية بتنفيذ القوانين الاتحادية في جميع أنحاء الدولة، وتقوم بإصدار القرارات التي تتعلق بالمصالح القومية، والتي تكون نافذة في جميع الولايات. ولا تسلك الحكومات الاتحادية في إدارتها لوظائفها مسلكاً واحداً، وإنما تختلف وسائلها من دولة إلى أخرى، حيث تتبع بعضها طريقة الإدارة المباشرة، بينما تلجأ أخرى إلي طريقة الإدارة غير المباشرة، وتفضل ثالثة طريقة الإدارة المختلطة.

وسنحاول توضيح هذه الطرق الثلاث بصورة موجزة:-

أولا: طريقة الإدارة المباشرة:-

ومؤدي هذه الطريقة أن يتم تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بواسطة إدارات خاصة تنشئها الحكومة الاتحادية داخل الولايات، تكون تابعة للحكومة المركزية، ومستقلة عن الولايات.

وتأخذ حكومة الولايات المتحدة بهذه الطريقة، حيث تعتمد على موظفين تابعين لها، ولا شأن لحكومات الولايات بهم، مهمتهم تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية.

وينتقد البعض هذه الطريقة على أساس أنها تؤدي إلى تعقيد في العمل الاداري، وما قد تثيره من حساسيات بين الولايات والإدارات الاتحادية [1]. مما قد يفضي إلى تعطيل تنفيذ القوانين والقرارات، فضلا عن الأعباء المالية التي تتحملها ميزانية الاتحاد.

ثانيا : طريقة الإدارة غير المباشرة :

ومؤدي هذه الطريقة أن تعهد حكومة الاتحاد إلى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية، بواسطة الإدارات الخاصة بهذه الولايات، ويقتصر دور الحكومة الاتحادية على ممارسة نوع من الرقابة الإدارية، حتى تتأكد من سلامة تنفيذ أوامرها .

وميزة هذه الطريقة هي توفير الأموال العامة، وتفادي ما تثيره الطريقة السابقة من تعقيدات إدارية. وعيب هذه الطريقة ما قد يؤدي إليه الإهمال من جانب الولايات في تعطيل تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية. وقد أخذت ألمانيا الاتحادية بهذه الطريقة.

ثالثا : طريقة الإدارة المختلطة :

تجمع هذه الطريقة بين الطريقتين السابقتين، حيث يتم توزيع مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بين موظفين تابعين لحكومة الاتحاد، وبين الإدارات الخاصة بالولايات. وهكذا تحاول هذه الطريقة تفادي النقد الموجه إلى الطريقتين السابقتين، وتعمل على الاستفادة من مزايا كل منهما. وقد أخذت سويسرا بها.

إضافة إلى ما ذكرناه عن السلطة التنفيذية الاتحادية، فإنه يوجد في كل ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد جهازها التنفيذي الخاص بها، يتم انتخابه من قبل أهالي الولاية مباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة، أو عن طريق الهيئة التشريعية في الولاية كما هو الحال في كل من سويسرا وألمانيا. ومهمة حكومة الولاية هي تنفيذ القوانين الصادرة عن سلطة الولاية التشريعية، وإصدار القرارات اللازمة لتسيير الشؤون الإدارية في نطاق الولاية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب حكام الولايات بصورة مباشرة من قبل سكان الولاية، ويتولون تسيير دفة الأمور، وإعداد ميزانية الولاية .

---

(1) عبد الغني بسيوني: المصدر السابق، ص 112.

أما في سويسرا فإن الأجهزة التنفيذية في الكانتونات ، وتسمى مجلس الدولة في بعض الكانتونات ومجلس الحكومة في كانتونات أخرى، فيتم انتخابها من قبل المجالس التشريعية في الكانتونات ، ويتراوح عدد أعضائها بين 5 – 11 عضواً، وتتولى مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية في الكانتونات. وفي ألمانيا الاتحادية فإن لكل مقاطعة من مقاطعاتها حكومة محلية، يرأسها وزير أو رئيس يتم انتخابه من قبل المجلس التشريعي في مقاطعته، ثم يقوم بعد ذلك باختيار وزرائه، لكي يقوم وإياهم بجميع المهام التنفيذية داخل المقاطعة.

الفرع الثالث

السلطة القضائية

أنشأت الدول الاتحادية أجهزة قضائية اتحادية، ممثلة في محكمة أو محاكم اتحادية، تختص بالمسائل التي تهم الدولة بأسرها، كاختصاصها بالفصل في الخصومات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، أو بالمنازعات التي تثور بين ولاية وأخرى، أو بين الأفراد التابعين لولايات مختلفة. وفي بعض الأحيان تقوم المحكمة الاتحادية بدور استئنافي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الولايات.

وتختلف طريقة تكوين المحكمة الاتحادية من دولة إلى أخرى. ففي الولايات المتحدة الأمريكية يقوم رئيس الدولة – بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ – بتعيين أعضاء المحكمة الفدرالية العليا، وعددهم تسعة أعضاء، لمدى الحياة.

أما في سويسرا فتقوم الجمعية الفدرالية في جلسة مشتركة للمجلس الوطني ومجلس الدولة باختيار قضاة المحكمة الفدرالية العليا، وعددهم بين 26 – 28 عضواً .

وتتكون المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا من 16 عضواً، يأتي ستة منهم من المحاكم الفدرالية العليا، وينتخب العشرة الآخرون من قبل مجلس النواب والمجلس الفدرالي مناصفة. ومدة العضوية في المحكمة هي ثماني سنوات، ويتم تغيير نصف الأعضاء كل أربع سنوات .

وجدير بالملاحظة أن القضاء يعتبر من الشؤون المحلية التي تختص بها كل ولاية على حدة. وعلى هذا الأساس يكون لكل ولاية من ولايات الدول الاتحادية قضاؤها الخاص بها، ومحاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتقوم على رأسها محكمة، هي المحكمة العليا، ولا يخرج من اختصاصها – كقاعدة عامة – إلا تلك المنازعات التي تعتبر من المسائل الاتحادية.

المطلب الرابع

كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات

لعل من أهم سمات الدول الاتحادية، تعدد السلطات العامة فيها، فمن سلطات عامة تابعة للدولة المركزية إلى سلطات أخرى تابعة للولايات، وهذا ما يثير مشكلة كيفية توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات المتعددة.

وفي هذا المجال يكون للعوامل السياسية والعملية الخاصة بطريقة نشأة الدولة الاتحادية تأثير واضح في مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات، حيث يعمد واضعو دستور الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة انضمام دول مستقلة إلى بعضها إلى تضييق اختصاصات الحكومة الاتحادية، وذلك لأن الدول التي ارتضت الانضواء تحت لواء الاتحاد تحرص دائماً على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال، ولا تتنازل إلا عن القدر اللازم والضروري لإقامة الاتحاد.

أما في الدول الاتحادية التي نشأت نتيجة لتفكك دولة موحدة أو بسيطة يكون الاتجاه فيها نحو منح الحكومة الاتحادية الجانب الأكبر من الاختصاصات، ويجعل من اختصاصات حكومات الولايات اختصاصات محدودة، استناداً إلى أن كل السلطات كانت بين يدي الحكومة المركزية قبل تحولها إلى اتحاد مركزي.

وعلى أية حال فإن طرق توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات هي أحد ثلاث طرق:

➢ **الطريقة الأولى :**

بمقتضى هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على سبيل الحصر.

وتحديد الاختصاصات على هذه الصورة تحديد معيب، لأنه مهما كان تحديداً مفصلاً فلا يستطيع أن يحيط بجميع المسائل، إضافة إلى ما قد يستجد من مسائل نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف، مما يجعلها لا تدخل في اختصاصات الحكومة الاتحادية أو اختصاصات حكومات الولايات.

➢ **الطريقة الثانية :**

يحدد الدستور الاتحادي وفق هذه الطريقة المسائل التي تدخل في اختصاص سلطات حكومات الولايات على سبيل الحصر، ويترك ما عداها من مسائل لكي تدخل في اختصاص الحكومة الاتحادية .أي أن تكون المسائل التي لم يرد النص عليها في الدستور من اختصاص جكومة الاتحاد.

ومعنى ذلك أن يكون اختصاص السلطات المركزية اختصاصاً عاماً، بينما يكون اختصاص الولايات اختصاصاً استثنائياً ومحدوداً.

وهذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات يؤدي إلى تقوية مركز الحكومة الاتحادية في مولجهة الاختصاصات التي تتمتع بها حكومات الولايات، مما قد يفقد هذه الأخيرة نزوعها في الإبقاء على كيانها الذاتي، واحتفاظها بقدر من الاستقلال في إدارة وتوجيه شؤونها الداخلية.

ولعل سبب اتباع هذه الطريقة يعود إلى أسباب سياسية مؤداها نشوء الاتحاد نتيجة لتفكك دول كانت في الأصل موحدة، أو كانت مستعمرات تابعة لسلطة واحدة هي سلطة الدولة المستعمرة. ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة، دستور كندا و دستور الهند و دستور فنزويلا.

➢ **الطريقة الثالثة:**

يحدد الدستور وفق هذه الطريقة المسائل التي تدخل في اختصاص الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر، ويترك ما عداها لتدخل في اختصاص حكومات الولايات.

ويترتب على ذلك أن يكون اختصاص حكومات الولايات هو الأصل، بينما يكون اختصاص الحكومة المركزية هو الاستثناء.وبذلك يثبت لسلطات

الولايات الاختصاص بجميع المسائل التي لم يجعلها الدستور الاتحادي صراحة ضمن اختصاص السلطات المركزية، إضافة إلى المسائل التي تستجد بعد قيام الاتحاد نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف.

وهذه الطريقة هي التي شاعت في غالبية الدول الاتحادية التقليدية في شأن تحديد الاختصاصات،فأخذت بها الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا.

وهنا لابد من ملاحظة أن أسلوب نشأة الاتحاد في هذه الدول كان له الأثر الحاسم في الأخذ بهذه الطريقة، لأن هذه الدول كانت قبل قيام الاتحاد المركزي ترتبط برباط الاتحاد التعاهدي، ثم أرادت جعل اتحادها أكثر قوة وتماسكاً، فحولت اتحادها التعاهدي إلي اتحاد مركزي.

هذه هي الطرق التقليدية التي اتبعتها الدول الاتحادية في توزيع الاختصاصات بين الحكومات المركزية وحكومات الولايات، وإن كانت بعض الدساتير الاتحادية قد جعلت الاختصاص في بعض المسائل والموضوعات مشتركاً بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات. فينص الدستور مثلاً على أن تقوم الحكومة المركزية بوضع الأسس العامة التي تحكم هذه المسائل، ويترك تنظيم التفاصيل بشأنها لسلطات الولايات.

وفي جميع الأحوال ــ وأياً كانت الطريقة التي تأخذ بها الدول في شأن كيفية توزيع الاختصاصات ــ فإنه يلاحظ أن المسائل الرئيسية التي تهم الاتحاد تدخل في اختصاص السلطات المركزية، كمسائل الحرب والسلام، والعلاقات مع الدول الأجنبية، وتنظيم الجيش وإدارته، وشؤون الجنسية والتجنس والهجرة، إضافة لتنظيم الشؤون المالية وإصدار الأوراق النقدية وحمايتها ... الخ .

المطلب الخامس

تقدير نظام الاتحاد المركزي

ينظر بعض الفقه إلى نظام الاتحاد المركزي على أنه نظام مؤقت ومرحلي، ينتهي بتحوله إلى نظام الدولة البسيطة، أو إلى انفراط عقده وتحول الولايات إلى دول مستقلة.

غير أن غالبية الفقه ترى في هذا النظام نظام استقرار ودوام، بفضل مزاياه العديدة، والتي نذكر أهمها و كالآتي :

- 1- يساعد نظام الاتحاد المركزي على تكوين دول قوية كبيرة، تستطيع المحافظة على استقلالها، وتتمكن من الدفاع عن كيانها. خاصة وأن عالم اليوم يتجه نحو إقامة الكيانات الكبرى، ذات المساحات الشاسعة والأعداد الكبيرة من السكان، لأن الدول الصغيرة لم تعد قادرة على مواجهة المنازعات الدولية المتعددة، والأطماع الخارجية المتنامية، والمحافظة على استقلالها وسيادتها في عالم تتحكم به الدول الكبرى، كذلك فإن علاج المسائل الاقتصادية المعقدة لم يعد ممكنا في الوحدات الصغيرة، وإنما يتطلب استعداداً كبيراً من حيث توفير الموارد اللازمه، والأسواق الواسعة.
- 2- يعمل نظام الاتحاد المركزي على التوفيق بين رغبة الولايات في الحفاظ على استقلالها الذاتي، وإدارة شؤونها الداخلية، بواسطة سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بها، وبين رغبتها في الدخول مع بعضها وإقامة اتحاد قوي، تتولاه سلطات عامة، تزاول الاختصاصات ذات الطبيعة القومية.
- 3- يفسح نظام الاتحاد المركزي المجال لتجربة أنظمة دستورية مختلفة في الولايات المتعددة المكونة له، فإذا ما ثبت صلاحية نظام منها أمكن للولايات الأخرى الأخذ به.
- 4- يحقق نظام الاتحاد المركزي خبرة واسعة في الشؤون الدستورية، نظراً لتعدد السلطات العامة في المجال الاتحادي، وفي كل ولاية منضوية تحت لوائه.

وعلى الرغم من هذه المزايا فإن نظام الاتحاد المركزي لا يخلو من العيوب، حيث يمكن تسجيل المآخذ الآتية عليه: -

- 1- يتميز الاتحاد المركزي بتعقيد تكوينه، وكثرة الهيئات التي تتولى الحكم فيه، مما يستلزم توفير موارد مالية كبيرة، لمواجهة نفقاته الباهظة. وهذا ما يؤدي إلى فرض ضرائب متنوعة ، تثقل كاهل المواطنين.
- 2- كثيراً ما يؤدي تداخل وتشابك الاختصاصات بين السلطات المركزية وسلطات الولايات إلى إثارة النزاعات داخل الدولة الاتحادية.

الفصل الخامس

حدود سلطة الدولة

يؤكد تاريخ النظم السياسية القديمة على قاعدة مشتركة هي أن سلطة الدولة كانت مطلقة، وأن القانون فيها كان يختلط بإرادة الحاكم ومشيئته، دون أن تخضع هذه الإرادة لقيود أو حدود معلومة.

فلم تعرف هذه النظم فكرة إخضاع الحاكم لقواعد تسمو عليه أو وضع القيود على سلطاته، حيث كانت السلطة تختلط بشخصه، يزاول من خلالها اختصاصات غير محدودة، وبالتالي حرم المحكومون من جميع حقوقهم في مواجهته .

إلى أن جاء الإسلام فأقام أول دولة قانونية في تاريخ البشرية، يخضع فيها الحاكم للقانون شأنه شأن المحكومين، ويمارس سلطاته وفقا لقواعد عليا لا يستطيع الخروج عليها.

لقد كان الخليفة – الحاكم – مقيداً بأحكام القرآن والسنة، واختصاصاته محدودة بما للأفراد من حقوق وحريات نظمتها الشريعة السمحة، وأحاطتها بضمانات تكفل حمايتها، في مواجهة اعتداء الحكام والمحكومين على السواء.

على أن الفكرة التي نبتت عن الدولة والقانون لم تعمر طويلاً، إذ انهارت بعد عهد الخلفاء الراشدين، حيث عمل حكام بني أمية على توسيع اختصاصاتهم، واتجهوا نحو الحكم الاستبدادي المطلق، الذي أهدرت فيه الحقوق والحريات، وتلاشت معه القيود التي كان يفرضها الإسلام على سلطات الحاكم.

ومع بداية عصر النهضة ظهرت الأفكار التي تدعو إلى الحد من سلطات الحاكم، وإلي ضرورة إخضاعه إلى قواعد عليا تقيده.

وفي القرنين السابع عشر والثامن عشر لاقت هذه الأفكار انتشاراً واسعاً في أوساط الفقهاء والشعوب على السواء، وظهرت المناداة بإقامة أنظمة حرة، يخضع فيها الحكام للقانون، وينعم فيها الأفراد بحقوق وحريات لا تستطيع السلطة إن تعتدي عليها.

وفي أعقاب ثورات كبرى في إنجلترا وأمريكا وفرنسا استطاعت الشعوب انتزاع السلطة من الحكام، وإقامة أنظمة حكم ديمقراطية، تكون السيادة فيها للجماعة لا للحاكم، والاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم، واعتبار هذه الحقوق حقوقا عليا مقدسة، تكفلها الدولة وتعمل على صيانتها، وليس بمقدور الحاكم المساس بها.

ومن أجل توفير الضمانات الكافية لهذه الحقوق نودي بتوزيع السلطات، حتى تكون كل سلطة منها رقيبة على السلطات الأخرى، وتمنعها من الخروج على اختصاصاتها.

كما تم تنظيم رقابة قضائية على أعمال الهيئات العامة، وصار الحاكم يخضع للقانون شأنه شأن المحكومين.

وهكذا أصبح من المسلمات في العصر الحديث أن تخضع الدولة بجميع هيئاتها الحاكمة لقواعد تقيدها وتسمو عليها، وصار الاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم، وحمايتها واحترامها، مظهراً من مظاهر المدنية الحديثة.

ولكي تسمى الدولة بأنها دولة قانونية لابد أن تخضع جميع هيئاتها الحاكمة، وكل أوجه نشاطها في التشريع والتنفيذ والقضاء، للقواعد القانونية، شأنها في ذلك شأن المحكومين.

ولا يُرادُ بالقانون الذي تخضع له الدولة القانون بمعناه الضيق الصادر من السلطة التشريعية فحسب، وإنما يراد بالقانون مفهومه العام الواسع الذي يشمل جميع قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة، أي أنه يشمل كل قاعدة مجودة أيا كان مصدرها، سواء كانت قاعدة دستورية، أو من التشريعات العادية التي يضعها البرلمان، أو من القرارات التنظيمية التي تصدرها الجهات الإدارية المختصة.

ولدراسة هذا الموضوع نعرض للنظريات التي قيلت في شأن تبرير خضوع الدولة للقانون، ثم لبيان عناصر الدولة القانونية، وتبيان الضمانات الكفيلة بقيامها، في المباحث الثلاثة الآتية : -

المبحث الأول

النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون [1]

يتداول شراح القانون أربع نظريات أساسية في شأن تفسير خضوع الدولة للقانون، نتعرف عليها على النحو الآتي : –

المطلب الأول

نظرية القانون الطبيعي

تقوم هذه النظرية على أساس خضوع الدولة لقواعد سابقة على وجودها، تعلو على الدولة وتسمو على إرادتها، قواعد عليا تتميز بالعدالة المطلقة، وهذه القواعد أبدية وصالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، تسمى قواعد القانون الطبيعي.

ويشتمل القانون الطبيعي على مجموعة من القواعد التي يتم التوصل إليها عن طريق العقل البشري والمنطق السليم، هذه القواعد تقيد سلطان الدولة، وتسمو عليه. أي أن الدولة لا تتصرف بإرادتها المطلقة عند أدائها لأعمالها، وإنما تخضع لقواعد القانون الطبيعي.

وقد قوبلت هذه النظرية بانتقادات شديدة في أوساط الفقه، استناداً إلى أن قواعد القانون الطبيعي لا تعتبر قيداً قانونياً على إرادة الدولة، وإنما هي مجرد قيود سياسية وتوجيهات أدبية، قد تلتزم بها الدولة وقد لا تلتزم، لأن القاعدة لا تكون قانونية إلا إذا تقرر لها جزاء مادي يضمن تنفيذها، والدولة هي وحدها التي تملك فرض مثل هذا الجزاء.

كما انتقدت النظرية استناداً إلى ما اتسمت به من غموض وإبهام وصعوبة في التحديد، حيث يتعذر التعرف على قواعد القانون الطبيعي، التي يوحي بها العقل، وتقتضيها العدالة المطلقة، الأمر الذي يجعل سلطان الدولة مطلقاً لا

---

(1) للمزيد من التفاصيل حول النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون، انظر: محمد ليلة: المصدر السابق، ص 235 وما بعدها، ثروت بدوي: المصدر السابق، ص 158 وما بعدها، محمود البنا: المصدر السابق، ص 104 وما بعدها،عبد الغني بسيوني: المصدر السابق، ص 158 وما بعدها، إبراهيم شيحا : المصدر السابق، ص 96 وما بعدها.

مقيداً، لأن هذا الغموض يفتح المجال للحكام لمباشرة السلطة بالصورة التي يريدونها.

المطلب الثاني

نظرية الحقوق الفردية

تستند نظرية الحقوق الفردية على فكرة مؤداها أن للفرد حقوقاً أصيلة توجد بوجوده، وتثبت له منذ ميلاده، وهي لصيقة بذاته، وقد تمتع بها في حياة الفطرة الأولى بحرية تامة، ودون أن ترد عليها أية قيود.

وعندما فكر الأفراد في ترك حياة الفطرة والعزلة، وعملوا على تكوين مجتمعهم السياسي المنظم، كان هدفهم إيجاد سلطة، تكفل لهم حماية حقوقهم الطبيعية، وضمان التمتع بها في أمن وطمأنينة، وإزالة ما كان يحدث بين الأفراد من منازعات عند مباشرتهم لها.

وعلى هذا النحو، وجدت الحقوق الفردية قبل وجود الدولة، بل إن هذه الدولة ما وجدت إلا لحمايتها، وكفالة احترامها، وضمان التمتع بها.

ومن هنا لا تستطيع الدولة أن تعتدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، أو أن تنتقص منها، أو أن تضع القيود في طريق ممارستها، وهي إن فعلت ذلك تكون قد أهدرت الغاية من وجودها، وتنكرت لهدف قيامها، وتجاوزت حدود وظيفتها.

لقد وجدت هذه النظرية تأييداً كبيراً خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، وتأثر بها رجال الثورة الفرنسية، حتى إن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام 1789 عن هذه الثورة قد قام مستنداً إليها، فنصت المادة الأولى منه على أن " الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً ويتساوون في الحقوق ... وأن الغرض من قيام كل جماعة سياسية هو المحافظة على حقوق الإنسان الطبيعية التي لا يمكن التنازل عنها .. وهذه الحقوق الطبيعية لكل فرد لا تقيد ولا تحد إلا بالقدر الضروري الذي يضمن لبقية الأفراد التمتع بها ".

كما أكدت مقدمة الدستور الفرنسي الصادر عام 1791 المبادئ السابقة، حيث جاء فيها ما يأتي" لا يجوز للسلطة التشريعية أن تضع أي قوانين من

شأنها أن تضر أو تعرقل ممارسة الحقوق الطبيعية والمدنية المنصوص عليها والتي يضمن هذا الدستور حمايتها".

وجدير بالملاحظة أن تأثير نظرية الحقوق الفردية لم يقتصر على فرنسا وحدها، وإنما لاقت رواجاً كبيراً في العالم الغربي كله ووضعت الكثير من الدساتير والقوانين على هدى المبادئ التي قررتها، لما تهدف إليه من تكريس لحقوق وحريات الأفراد، وتأكيد مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، وإلزام الدولة بكفالة احترام هذه الحقوق والحريات، وضمان عدم المساس بها، أو وضع الحدود على ممارستها.

ومع ذلك، فقد واجهت هذه النظرية انتقادات شديدة ، هدَّت أساسها، ولم يبق من المدافعين عنها إلا العدد القليل، وأهم ما يؤخذ على النظرية ما يأتي:-

➢ 1 – اعتماد النظرية على أساس خيالي :

تفترض النظرية أن الفرد كان يعيش في عزلة قبل دخوله في الجماعة المنظمة، وكان يتمتع بحقوق طبيعية، لصيقة بذاته الإنسانية، وكان الأفراد متساوين في التمتع بهذه الحقوق، وحينما انخرطوا في سلك الجماعة احتفظوا بها، لأنه لم يكن من شأن العقد الاجتماعي حرمانهم منها، بل على العكس قصد به توفير الحماية لها. .

على أن هذا الادعاء لا يثبت أمام النقد، لأن الإنسان لم يعش في حياة عزلة قط، وهو بحكم تكوينه لا يعيش إلا في وسط مجتمعه، مع غيره من بني جنسه، لأن الإنسان – كما أثبت العلم – كائن اجتماعي بطبعه. وما دام أن الإنسان لم يعش وحيداً منفرداً في حالة عزلة كما زعموا، تكون النظرية قد اعتمدت على أساس خاطئ، يترتب عليه خطأ النتائج المترتبة عنه.

➢ 2 – تناقض أجزاء النظرية :

وحتى لو سلمنا جدلاً مع ما تذهب إليه النظرية في أن الإنسان عاش وحيداً في حالة عزلة وانفراد، فلا يتصور أن تكون له حقوق، لأن الحق لا ينشأ إلا في مواجهة الأفراد الآخرين، إذ يفترض وجود شخصين – على الأقل – يفرض أحدهما إرادته على الآخر، والإنسان الفطري لا تربطه علاقة بغيره من البشر لأنه يعيش – كما تزعم النظرية – في حالة عزلة، وبالتالي لا يمكن أن تكون له حقوق. وهكذا يتضح تناقض منطق النظرية في تسليمها بوجود حقوق طبيعية

لشخص واحد منعزل عن الآخرين، مع فكرة الحق الشخصي التي تفترض وجود شخصين على الأقل.

➢ 3 – عجز النظرية عن تحقيق أهدافها :

من المعروف أن الدولة هي التي تقوم بتحديد الحقوق الفردية، إذ لا تكون لهذه الحقوق أية قيمة ما لم يحدد مضمونها، وتعين وسائل استعمالها، عن طريق القانون.

وهكذا يتضح قصور النظرية عن تحقيق غايتها وهي حماية الحقوق الفردية، إزاء تسليمها بقدرة الدولة صاحبة السيادة على تحديد مدى ومضمون هذه الحقوق، حيث تستطيع التعديل فيها بالتضييق أو التوسيع، أو أن تضع القيود على ممارستها، وعلى النحو الذي تريده، والذي قد يصل إلى حد تقويض دعائم الحقوق الفردية، وبالتالي ظهور التسلط والتعسف والاستبداد.

➢ 4 – تجاهل النظرية دواعي التطور الاجتماعي:

تفترض هذه النظرية عدم قدرة الدولة على وضع قيود على نشاط الأفراد إلا بالقدر اللازم والضروري لحماية حقوق الآخرين. أي أنها لا تستطيع أن تضع إلا قيوداً سلبية على الأفراد دون أن يكون بمقدورها أن تضع قيوداً إيجابية عليهم، لما يتضمنه ذلك من اعتداء على الحريات الفردية.

وهذا الافتراض غير سليم ولا يساير التطور الاجتماعي الذي أصاب الدول في الوقت الراهن، إذ أن الدولة الحديثة دولة تدخلية،لا تكتفي بمجرد وضع قيود سلبية على الأفراد، وإنما تستطيع أن تفرض التزامات إيجابية عليهم، دون أن يعتبر ذلك اعتداء على الحريات الفردية.

وعلى الرغم من جميع هذه الانتقادات، فإنه لا يمكن التنكر للأثر السياسي الذي أحدثته هذه النظرية، وخاصة بعد تقرير الحقوق الفردية، وتسجيلها في وثائق هامة، كوثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن، ومقدمات الدساتير الفرنسية المتتالية. وقد كان من شأن ذلك الحيلولة بين الدولة وبين الاعتداء على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وذلك بمنع المشرع من إصدار تشريعات تنتقص منها، أو أن تضع القيود المجحفة على مزاولتها.

المطلب الثالث

نظرية التحديد الذاتي

تستند نظرية التحديد الذاتي على فكرة جوهرية مفادها إن الدولة لا تخضع لقيد من القيود إلا إذا كان نابعاً من إرادتها الذاتية، لأنها هي صاحبة السيادة.

والسيادة هي مُكْنَة تثبت لصاحبها أن يحدد لنفسه مجال عمله ونشاطه، وأن يعين – بحرية – ما يريد القيام به من أعمال .

وهكذا تتعارض فكرة السيادة مع فكرة فرض قواعد وقيود على الدولة نابعة من سلطة أخرى. ولكن لا يتعارض مع هذه السيادة أن تخضع الدولة بمحض إرادتها للقانون الذي صنعته بنفسها، لأنه ليس من مستلزمات السيادة أن تكون سلطة مطلقه من دون حدود أو قيود.

وبذلك تكون هذه النظرية قد نجحت في التوفيق بين فكرة السيادة التي تأبى التقييد بواسطة سلطة خارجية عليها، وبين فكرة خضوع الدولة للقانون، الذي صنعته بنفسها، وقبلت بمحض إرادتها الخضوع له.

ومن أجل تبرير خضوع الدولة للقانون، يذهب أنصار النظرية، إلى وجود تلازم بين وجود الدولة نفسها وبين وجود نظام قانوني فيها، لأن الجماعة السياسية المنظمة لا توجد إلا بوجود قواعد تعمل على تنظيم العلاقات بين أطرافها، وإن تعريف الدولة يفترض وجود ذلك النظام، وهي لا تمارس نشاطها إلا على أساس مضمونه وهداه، فالقانون يوجد بوجود الدولة ويزول بزوالها، وإذا عَنَّ لها عدم الخضوع له، تكون قد حكمت على نفسها بالفناء .

كما أن القانون ليس غاية في ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية الدولة في حفظ الأمن وضمان الاستقرار، وبالتالي لا يعقل أن تعمد الدولة إلى تهديد الأمن وزعزعة الاستقرار، عن طريق إعفاء نفسها من الخضوع للقواعد القانونية .

ويضيف رواد النظرية إلى ما تقدم، أن من المنطق أن تلتزم الدولة بحدود القواعد القانونية التي وضعتها بنفسها، لما لها من مصلحة أكيدة في ذلك، لأن التزام الدولة بالقانون يكسبها سلطة أقوى على الأفراد، تضمن احترامها لقوانينها.

وفي حالة عدم خضوع الدولة للقانون، سوف نكون إزاء فــرض شــديد الغرابة، حيث سيكون القانون ملزماً تارة، وغير ملزم تارة أخــرى، ويعتـبر قانوناً بالنسبة للأفراد، ولا يعتبر كذلك بالنسبة للدولة. وهذا ما لا يمكن قبولــه، لأن القاعدة لا تكون قانونية وغير قانونية، في نفس الوقت وفي داخل نظــام قانوني واحد.

ومثلها مثل غيرها من النظريات التي حاولت تفســير خضــوع الدولــة للقانون، لم تنج نظرية التحديد الذاتي من النقد، حيث حمل عليها بعض الفقهاء، ووجهوا إليها عدة انتقادات.

فقد اعترض عليها أنصار مدرسة القانون الطبيعي، مستندين على وجهــة نظرهم التي تقوم على أساس أن فكرة القانون منفصلة عن فكرة الدولة، وسابقة عليها. ومن ثم لا يجوز القول بأن الدولة هي التي تخلق القانون، وأن تخضــع له بمحض إرادتها، وإنما يتم تقييدها عن طريق قوة أجنبيــة عنــها، وســابقة عليها، هذه القوة هي ما يطلق عليها اسم القانون الطبيعي.

كما اعترض العميد ديجي على هذه النظرية أيضا، إذ بيَّــن أن خضــوع الدولة للقانون لا يكون حقيقياً إذا كانت هي نفسها التي تقوم بوضعه، وتملــك القدرة على إلغائه أو تعديله. إن منطق هذه النظرية يؤدي إلى جعــل ســلطان الدولة مطلقاً لا مقيداً، ما دامت هي التي تضع القانون، وتخضع له بإرادتها. ثم إن القيد الذي يكون أمره بيد الشخص المراد تقييده لا يكون قيداً حقيقياً، شــأنه في ذلك شأن السجين الذي يترك في يده مفتاح سجنه، لا يكون سجيناً.

وعلى الرغم من الاعتراضات الموجهة إلى نظرية التحديد الذاتي، تظــل أقرب من غيرها من النظريات إلى حقيقة الواقع، وبعد عن التصور والخيــال، والاعتماد على الفروض الجدلية الوهمية، وقد تضمنت تحديداً منطقياً ســليماً لفكرة سيادة الدولة التي تحترم القانون وتخضع له. وإذا كانت هــذه النظريــة غير كافية لتفسير خضوع الدولة للقانون، إلا أنها تساهم ولاشك مع غيرها في حل هذه المشكلة.

المطلب الرابع

نظرية التضامن الاجتماعي

وضع هذه النظرية الفقيه الفرنسي " ديجي " بعد إن تنكر للأفكار والنظريات السائدة في أصل نشأة الدولة، وسيادتها، وشخصيتها المعنوية، والحق الشخصي، والقاعدة القانونية، وغيرها، لأنها – حسب تقديره – قائمة على الوهم والخيال، وأن القانون يجب إن يؤسس على الحقيقة والواقع.

ومن أجل تبرير خضوع الدولة للقانون يذهب ديجي إلى ضرورة البحث عن مصدر خارجي للقاعدة القانونية، مستقل عن الدولة، وسابق على وجودها، لأن هذا الخضوع لا يكون جدياً أو حقيقياً طالما كان القانون من صنع الدولة نفسها، أو بعبارة أخرى هو مجرد تعبير عن إرادة الحاكم، وبالتالي لا يمكن تقييد صاحب القاعدة القانونية بها.

ومن هنا تَنكّر ديجي للأساس الإرادي للقاعدة القانونية، واستند إلى أسس غير إرادي لها، أي إن القاعدة – عنده – لا تنشأ بإرادة الحاكم، وإنما تكتسب الصفة القانونية بسبب اتفاقها مع مستلزمات التضامن الاجتماعي.

وينشأ التضامن الاجتماعي لأن الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، لا يستطيع إن يعيش إلا داخل جماعة، ويشعر على الدوام بأنه يرتبط مع غيره من بني جنسه، وأن له رغبات وحاجات لا يمكن إشباعها إلا عن طريق الأفراد الآخرين، وتحقيق التعاون بينهم،هذا التعاون هو الذي يسميه ديجي بالتضامن الاجتماعي.

وعلى أساس فكرة العيش المشترك، وأن الإنسان لا يستطيع العيش إلا في جماعة، والجماعة لا تقوم إلا بالتضامن الذي يربط بين أفرادها، يترتب على ذلك ضرورة وجود قواعد للسلوك لتنظيم العلاقات بين الأفراد.وهكذا تنشأ القاعدة القانونية باعتبارها ظاهرة طبيعية وضرورة اجتماعية، لا دخل لإرادة الدولة في وجوده، فهي تنشأ عندما يستقر في ضمير الجماعة ضرورة وجودها، ومن ثم تكتسب صفتها القانونية لذاتها وبحكم ضرورتها.

ويفسر ديجي خضوع الدولة للقانون على أساس أن القاعدة ما وجدت إلا لتحقيق مقتضيات التضامن الاجتماعي، هذه المقتضيات هي التي تفسر نشأة الدولة، وتفسر وجود الحكام فيها كما تفسر مشروعية سلطاتهم، وبالتالي فإن

أي تصرف لا يتفق مع مقتضيات التضامن الاجتماعي يكون تصرفا غير مشروع.

ومن هنا تصور ديجي أن التضامن الاجتماعي يحد من سلطات الحكام، ويشكل قيدا على تصرفاتهم، لأن هذا التضامن يشمل جميع أفراد الجماعة حكاما ومحكومين، وأن القاعدة القانونية لا تلزم الأفراد فقط وإنما تلزم السلطات الحاكمة أيضا.

وبناء على ذلك، فإن التضامن الاجتماعي هو منبع القاعدة القانونية ومصدرها، وشعور الأفراد بضرورة احترام التضامن فيما بينهم هو الجزاء الذي يترتب على مخالفة هذه القاعدة القانونية.

وعلى الرغم من أن ديجي استند إلى حقائق ملموسة في وضع نظريته، كوجود المجتمع، والتضامن بين أفراده، ووجود الحكام، وظاهرة الاختلاف السياسي، فإنه أغفل حقائق أخرى، مما جعله يستخلص نتائج تعرضت لانتقادات شديدة.

فمن جانب، أخذ الفقه على نظرية ديجي أنها أقامت النظام الاجتماعي على أساس التضامن الاجتماعي وحده.وإذا كان التضامن حقيقة واقعة لا يمكن إنكارها، إلا أنه ليس صحيحا أن الجماعة تقوم على هذه الحقيقة وحدها، إذ توجد حقائق أخرى لا يجوز إغفالها، ومنها حقيقة مناقضة لحقيقة التضامن هي التنافس والتناحر بين الأفراد.

ومن جانب آخر، انتقد الفقه أفكار ديجي على الدولة سلطة إعطاء الصفة الوضعية للقاعدة القانونية، وادعى بأن هذه الصفة تثبت للقاعدة بمجرد اعتناق الأفراد لها وشعورهم بضرورتها. وهذا ما لا يمكن التسليم به، لأنه يتعارض مع حقيقة الأوضاع القانونية، إذ أن القانون الوضعي هو القانون المطبق فعلا.

ومن جانب ثالث، لا يمكن قبول آراء ديجي في شأن الجزاء الذي يترتب على مخالفة القاعدة القانونية، والذي يتركه إلى رد الفعل الذي يحدث في المجتمع، اكتفاء بشعور الاستهجان من جانب الأفراد، وبذلك يكون الحكم على تصرفات الحكام متوقفا على الشعور العابر للجماعة، لا على نظام قانوني واضح المعالم ومحدد سلفا. ثم إن القاعدة لا تكتسب الصفة القانونية الإلزامية دون أن يكون لها جزاء يحميها.

المبحث الثاني

عناصر الدولة القانونية

على الرغم من اختلاط عناصر الدولة القانونية مع ضمانات بقـــاء هـــذه الدولة واستمرارها، فإننا سنحاول بيان ما يعد من أهم مقومـــات أو عنـــاصر خضوع الدولة للقانون، مع الأخذ بالاعتبار أن وجود جميع هذه العناصر يعني الوصول بنظام الدولة القانونية إلى صورته المثالية، وإغفال أحد هذه العنـاصر لا ينفي عن الدولة صفتها القانونية، وإنما يعني عدم اكتمال الصورة النموذجية للدولة القانونية.

ونستطيع أن نذكر أن الدولة القانونية توجد حين تتواجد العناصر الآتية:-

- **أولاً : وجود دستور :**

يعتبر وجود دستور في الدولة الضمانة الأولى لقيام الدولة القانونيـــة، لأن الدستور هو الذي يعين نظام الحكم في الدولة، ويبين حالة السلطات العامة فيـها، والعلاقة بينهما، وكيفية ممارسة وظائفها، وحدود اختصاصات كل منها، إضافـة إلى تحديده لحقوق وحريات الأفراد، وبيانه للفكرة القانونية التي تسترشـد بـها الدولة عند أدائها لواجباتها.

وبذلك فإن أول وجود قانوني في الدولة هو في وجود القواعد التي تنظـم هيئاتها الحاكمة، وتعيين الأشخاص الذين يكون لهم حق التصرف بإسم الدولـــة، وتبيين حدود سلطات كل منهم.

وهكذا يؤدي وجود الدستور إلى تقييد السلطات العامة، ويمنع الحكام مـــن تعدي حدود اختصاصاتهم، لأن الدستور أسمى منهم، فهو الذي يحدد طريقـــة اختيارهم، ويمنحهم الصفة الشرعية.

إن وجود الدستور يعني تقييد جميع السلطات العامة في الدولـــة، إذ يمنـع السلطة التشريعية عند سنها للقوانين من مخالفة أي نص دستوري، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، ويقيد السلطة القضائيـــة كذلـك فيمـا تصدره من أحكام.

يضاف إلى تنظيم الدستور لشؤون الحكم وجود بند مهم من بنوده يكمن في النص على مجموعة الحقوق والحريات العامة، إذ يحرص الدستور على تعدادها، وبيان معانيها، وتعيين حدودها، ووسائل حمايتها المادية والقانونية.

وأخيراً فإن تنظيم السلطات الحاكمة ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة من أجل تحقيق هدف تسعى إليه الدولة، والدستور هو الذي يحدد هذا الهدف، أي تبيان الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم النظام السياسي عليها، والتي يتعين على السلطات الحاكمة مراعاتها.

❖ ثانياً : تدرج القواعد القانونية :

تتدرج القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني في الدولة من حيث القوة والقيمة القانونية لكل منها، بحيث تسمو بعضها على بعض، وتتسلسل بطريقة متدرجة من أعلى إلى أسفل.

فالقواعد القانونية ليست جميعاً في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة القانونية، وإنما تتدرج بحيث يكون بعضها أسمى وأعلى مرتبة من البعض الآخر. ففي قمة النظام القانوني توجد القواعد الدستورية، تليها في المرتبة التشريعات العادية، أي القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ثم تليها بعد ذلك الأنظمة أو اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، ويستمر هذا التدرج حتى يصل إلى القاعدة الفردية، أي القرار الفردي الصادر عن جهة من جهات الإدارة. ويستلزم هذا التدرج في القواعد القانونية خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى من حيث الشكل والمضمون .

وعلى هذا النحو لا يجوز لقاعدة قانونية عادية أن تخالف قاعدة قانونية دستورية، وإنما يجب أن تصدر متوافقة معها من حيث الشكل والمضمون، أي أن تكون القاعدة العادية صادرة عن سلطة مختصة بإصدار القوانين، وأن تتبع هذه السلطة عند إصدارها للقوانين جميع الإجراءات التي رسمها الدستور، كما يجب أن تكون القوانين العادية متوافقة في مضمونها مع مضمون القواعد الدستورية.

كما لا يجوز أن تخالف اللائحة الصادرة عن السلطة التنفيذية قاعدة قانونية دستورية أو عادية، لأن هذه اللوائح أدنى مرتبة من القوانين العادية، ومن باب أولى من القواعد الدستورية.

كذلك لا تستطيع إحدى الجهات الإدارية إصدار قرار فردي إلا تطبيقاً لقاعدة عامة مجردة موضوعة سلفاً، وليس في مقدور إحدى هذه الجهات اتخاذ إجراءات مادية تنفيذية مباشرة لتطبيق قاعدة عامة على الحالات الفردية دون إصدار قرار إداري فردي مسبق.

وهكذا يتبين لنا بأن الأخذ بمبدأ التدرج بين القواعد القانونية التي تكون النظام القانوني للدولة ما يحقق نظام الدولة القانونية على أفضل وجه، لأن كل قاعدة تتبع عن قاعدة أعلى منها، كما تكون سبباً لوجود قاعدة أدنى منها.

وقد صار من البديهيات في علم القانون تدرج القواعد القانونية من حيث القوة والقيمة والدرجة، ووجوب خضوع القاعدة الأدنى في الهرم التشريعي إلي القاعدة الأعلى.

❖ ثالثاً : خضوع الإدارة للقانون :

يشكل خضوع الإدارة للقانون عنصراً هاماً من عناصر الدولة القانونية، وهو يعني خضوع السلطة التنفيذية في جميع ما يصدر عنها من تصرفات لأحكام وقواعد القانون أو تنفيذاً له. أي التزام السلطة التنفيذية عند مزاولتها لوظائفها بكل ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين، بحيث لا تقوم بأي تصرف من التصرفات إلا تنفيذا للقانون أو بمقتضى القانون. ومرد ذلك يعود إلي أمرين: -

- **أولهما :** أن السلطة التنفيذية هي إحدى السلطات العامة في الدولة يتعين عليها تبعاً لذلك أن تحترم قواعد النظام القانوني المعمول به، شأنها شأن السلطات الأخرى، لكي يتحقق مبدأ خضوع الحكام والمحكومين للقانون على السواء، ولا يصح أن يتحلل الحكام منه. ومتى صارت الإدارة في وضع لا تتقيد فيه بحكم القانون، ويتخذ إجراءاتها الإدارية استناداً إلي أهوائها، نكون أمام دولة بوليسية، تتصرف بمواجهة الأفراد بحرية مطلقة، وتتخذ قبلهم من الإجراءات ما تراه محققاً لغاياتها، كما كانت الحكومات المطلقة تفعل في العصور الغابرة.

- **وثانيهما :** أن القانون في الدولة المتمدينة يعبر عن الإدارة العامة، ويصدر عن هيئة منتخبة تمثل الشعب. لأن وضع القوانين لا يتم إلا بالنيابة عن الشعب، لكي يكون تعبيراً عن الإدارة العامة، وبالتالي لا

يتحقق معنى النيابة إلا عندما يفصح الشعب عن إرادته، ويقوم بتكوين هيئته التشريعية بواسطة الانتخاب.

وعلى هذا الأساس تنفرد السلطة التشريعية بالتعبير عن إرادة الشعب.

وإذا ما وجد إلى جانب هذه السلطة سلطة أخرى تمارس اختصاصات تنفيذية، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون في مركز واحد بالنسبة للأولى، وإنما تكون خاضعة لها، تنفذ ما تصدره لها من قواعد.

على أنه لا يجب أن يفهم من ذلك أن خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية بوصفه خضوعاً عضوياً، أي خضوع الجهاز الإداري باعتباره هيئة للجهاز التشريعي باعتباره هيئة، وإنما يكفي أن تكون الوظيفة الإدارية تابعة للوظيفة التشريعية.

وبهذا الفهم يصبح خضوع الإدارة للقانون سمة من سمات الدولة القانونية، وركنا من أركانها، لا قيام لها إلا به، وليس للإدارة أن تتحلل من أحكامه، وعندها يتحقق خضوع الحكام والمحكومين على السواء لقواعده.

❖ رابعاً : الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية:

يشكل الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية عنصراً من عناصر الدولة القانونية، حيث يتعذر تصور وجود دولة من هذا القبيل دون أن يكون للأفراد فيها حقوق ولا حريات. لأن مبدأ خضوع الدولة للقانون ما وجد إلا من أجل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ومنع السلطات الحاكمة من التعسف والاستبداد.

إذن يفترض هذا المبدأ وجود هذه الحقوق والحريات والعمل على حمايتها.

والحقوق والحريات الفردية عديدة ومتنوعة، ولكن يمكن حصرها في ثلاث مجموعات رئيسية، تتعلق الأولى منها بشخصية الإنسان، كحق الحياة، وحق الأمن، وحرية الانتقال، وحرمة المسكن ... وغيرها، وتتعلق الثانية بفكر الإنسان، كحرية العقيدة والعبادة، وحرية الرأي، وحرية التعليم، وحرية الاجتماع ... وغيرها، وتتعلق الثالثة بنشاط الإنسان، كحق العمل، وحق الملكية، وحرية التجارة والصناعة ... وغيرها.

وتخضع الحقوق والحريات الفردية التي ذكرناها إلى مبدأ أساسي، هو مبدأ المساواة، حيث لا تمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو

الدين. ويعتبر هذا المبدأ حجر الأساس في كل تنظيم للحقوق والحريـات، وأي تحديد أو تقييد لها لا يمكن أن يتم إلا بقوانين عامة مجردة، تكفل المساواة أمام القانون، والمساواة أمام القضاء، والمساواة أمام وظائف الدولة، والمساواة فـي التكاليف والأعباء العامة.

المبحث الثالث

ضمانات الدولة القانونية

إلى جانب العناصر التي ذكرناها لقيام الدولة القانونية، من وجود دستور، وتدرج القواعد القانونية، وخضوع الإدارة للقـانون، والاعـتراف بـالحقوق والحريات الفردية، لابد من تنظيم أجهزة الدولة تنظيماً يمنع الاستبداد ويحـول بين الحكام وبين التعسف والطغيان، ويؤدي إلي كفالة احترام حقوق الأفـراد وحرياتهم، ويؤدي إلى صيانتها وحمايتها.

وتتمثل هذه الضمانات بما يأتي : -

- **أولا : توزيع السلطات:**

يشكل مبدأ توزيع السلطات ضمانة أساسية من ضمانات خضوع الدولـة للقانون، لما يؤدي إليه من تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة مـن وظـائف الدولة، حيث يتم تكوين ثلاث هيئات تتولى كل واحدة منها ممارسة وظيفة مـن وظائف الدولة الثلاث، فيكون هناك جهاز خاص للتشريع، وجهاز ثاني للتنفيذ، وجهاز ثالث للقضاء.

وعندما يتحقق توزيع السلطات يصبح لكل هيئة من هيئات الدولة الثـلاث اختصاص محدد، لا يمكن تجاوزه، لأن تجاوز حـدود الاختصـاص يشـكل اعتداءً على لختصاص الهيئات الأخرى.

لقد أثبتت التجارب المستمرة في التاريخ أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميـل إلى إساءة استعمالها، إلى أن يجد حدوداً توقفه. وتتحقق هذه الحدود عند توزيع وظائف الدولة، على ثلاث هيئات، يكون بمقدور كل واحدة منها منع أي هيئـة من الهيئات الأخرى تجاوز حدود اختصاصاتـها، وحصرهـا فـي المجـال المخصص لها بموجب القوانين [1].

(1) - راجع مؤلفنا في النظم السياسية، مصدر سبق الإشارة إليه ، ص111.

وهكذا ينطوي مبدأ توزيع السلطات على أهمية كبيرة، لأنه يــؤدي إلــى صيانة الحقوق والحريات، ويعمل على منع التعدي والاستبداد، ويسمح بكفالــة احترام القوانين وحسن تطبيقها.

فهذا المبدأ يؤدي إلي عدم اجتماع وظيفتي التشريع والتنفيــذ فــي هيئــة واحدة، لأن هذا الاجتماع في حالة حصوله يفقد القانون عموميته وحياديته، مما يجعله عرضة لأهواء تلك الهيئة الواحدة، ويحوله إلي قانون جائر منحاز فــي تكوينه وتنفيذه، إذ يملك أن يصدر التشريع لمواجهة حالات فردية، ويمكــن أن يتم تعديله لأغراض شخصية.

وتتحقق نفس النتيجة عند اجتماع الهيئتين التشريعية والقضائية في هيئــة واحدة، إذ يمكن أن يصدر القانون من أجل تحقيق حل معيــن يســعى إليــه المشرع بشأن المنازعات المرفوعة أمام القضاء، إذا ما أراد محابــاة طــرف على حساب آخر.

• ثانياً : تنظيم رقابة قضائية:

يشكل تنظيم رقابة قضائية على السلطات العامة في الدولة أهــم وأقــوى ضمانة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، نظراً لما تتمتع به أجهزة القضــاء من حيادية واستقلال وتخصص، تمكن أي فرد من الأفراد من اللجــوء إلــي قاضيه الطبيعي، ومخاصمة أي هيئة من الهيئات العامة، أمام قاض يملــك أن يناقش هذه الهيئة، ويحاسبها عن مشروعية تصرفاتها، ورد الظلم الواقع منــها، ومساءلة المسؤولين عن ارتكابه، وذلك بإلغاء أو تعديل أو التعويض عــن أي إجراء كان قد صدر مخالفاً للقواعد القانونية المقررة.

ورقابة القضاء على أعمال السلطات العامة يجب أن لا تطال ســلطة دون أخرى، وإنما ينبغي أن يتمكن القاضي المختص من مراجعة تصرفــات هــذه السلطات جميعاً.

إذ لابد من تمكين أصحاب الشأن من مخاصمة القوانين الصــادرة عــن السلطة التشريعية، والتي جاءت مخالفة للنصوص الدســتورية، لأن قواعــد الدستور هي أعلى القواعد القانونية في الدولة، ولا فرق بعد ذلك، أن يتم إلغاء القانون الغير دستوري أو إيقاف العمل به، المهم أن لا يطبق على الأفراد.

كذلك ينبغي أن يتضمن هذا التنظيم تمكين الأفراد من اللجوء إلي القضاء عندما تتخذ الإدارة إجراءا غير مشروع بمواجهة أي واحد منهم، ورد الظلم الواقع عليه، سواء عن طريق القضاء العادي، أو عن طريق تخصيص جهة قضاء مستقلة تنظر في المنازعات الإدارية.

ولا تقف الحلول القضائية عند حد مخاصمة السلطتين التشريعية والقضائية، وإنما تتعداهما إلى السلطة القضائية نفسها، وذلك بتنظيم المحاكم المختلفة بصورة متدرجة، بحيث يستطيع المتقاضي استئناف الحكم أو تمييزه أمام المحكمة الأعلى، مما يؤدي إلى أن تفرض المحاكم الأعلى درجة رقابتها على المحاكم الأدنى منها، وصولاً إلى المحكمة العليا.

على هذا النحو؛ يعد إخضاع جميع نشاطات الدولة للقضاء الضمانة الأساسية لقيام الدولة القانونية، وبدون ذلك لا مجال لقيام مثل هذه الدولة، ويغدو الحديث عنه من قبيل التمنيات.

• ثالثاً : تطبيق النظام الديمقراطي:

لقد تزامن الاتجاه نحو قيام النظام الديمقراطي مع العمل على بناء الدولة القانونية، وتوفير عناصرها واحداً واحداً، ويبدو لنا أن الارتباط بين الأمرين لا انفكاك منه، بحيث يعني تواجد أحدهما تولجداً للأخر، وغياب أحدهما غياباً للآخر.

وعلى هذا النحو لا يشكل النظام الديمقراطي ضمانة من ضمانات الدولة القانونية فحسب، وإنما يعني غيابه غياباً للدولة القانونية، وحتى لو فرضنا جدلاً إمكانية قيام الدولة القانونية دون قيام النظام الديمقراطي، فلاضمان لاستمرار وجود نظام الدولة القانونية.

فمن ذا غير الشعب يستطيع منع الفئة الحاكمة من الانقضاض على عناصر الدولة القانونية، والانتقاص منها، وحتى إلغائها بصورة تامة.

لذلك ينطوي النظام الديمقراطي وما يتضمنه من حق المحكومين في اختيار الحكام، ومشاركتهم في السلطة، أو مراقبتهم على الأقل، على أثر فعال في خضوع الحكام للقانون، ونزولهم على أحكامه.

إن استقرار فكرة اختيار الحكام من قبل المحكومين، وقدرة هؤلاء على مراقبتهم، وإمكانية محاسبتهم، تجبر الحكام على احترام القانون، خوفاً من سخط الرأي العام، وطمعاً في رضاه.

الباب الثاني

الحكومــة

يستعمل تعبير الحكومة للدلالة على معاني مختلفة :

- فقد يستخدم للدلالة على نظام الحكم في الدولة
- أو يستخدم للدلالة على السلطة التنفيذية
- وأحيانا يستخدم في معنى ضيق للدلالة على الوزارة فقط في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني
- وأخيراً يستخدم تعبير الحكومة للدلالة على مجموع الـهيئات الحاكمة، ونعني بذلك السلطات العامـــة فـــي الدولـــة: التشـــريعية، والتنفيذية، والقضائية.

ونأخذ في دراستنا للحكومة بهذا المعنى الأخير، ونتعرض فيه لأنواع الحكومات، والعلاقة بين سلطاتها العامة، وما يتفرع عنها من أنظمة سياسية مختلفة .

الفصل الأول

أنواع الحكومات

لقد شاع تقسيم الحكومات إلي حكومات فردية، وأخرى أرستقراطية، وثالثة ديمقراطية، منذ عهد (هيرودوت 484ـ 425 ق.م) الذي مَيَّزَ بين هذه الأشكال الثلاثة، وحَدَّدَ خصائص كل منها، وفاضَلَ بينها .

إن هذا التقسيم الثلاثي للحكومات مازال سائداً إلى اليوم [1] ، إذ أن السلطة قد تكون بيد الحاكم الفرد، أو بين أيدي فئة محدودة من الأفراد، كما يمكن أن تكون بين أيدي أغلبية أفراد الشعب. وسنتعرض فيما يأتي للصورتين الأولى والثانية على نحو مختصر، على أن نولي الديمقراطية ما تستحقه من توضيح، نظراً لأهميتها، ولأن غالبية الأنظمة المعاصرة، إما أن تأخذ بها أو أنها تتطلع نحوها .

المبحث الأول

الحكم الفردي (المونوقراطية)[2]

يقوم الحكم الفردي على قاعدة أساسية هي انفراد شخص واحد بممارسة السلطة، بوصفها حقاً شخصياً له، فيعمد إلى حصر جميع السلطات بين

---

(1) أنظر: محسن خليل: مصدر سابق، ص393، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 138، ثروت بدوي: مصدر سابق، ص 152، إسماعيل الغزال: القانون الدستوري، ص 131ــوالكاتب الأمريكي RODEE الذي قسَّمَ الحكومات إلي ثلاثة أنواع هي:

(1ــ حكومة الفرد GOVERNMENT BY THE ONE) ، (2 ــ حكومة الأقلية GOVERNMENT BY THE FEW) ، (3 ــ حكومة الأكثرية GOVERNMENT BY THE MANY) ، وقد بَيَّنَ الكاتب أن الحكومة تكون دكتاتورية في النوع الأول، وأرستقراطية في النوع الثاني، وديموقراطية في النوع الثالث Rodee Anderson,Introduction to Political science . I.S.E,1976, PP 29-30

(2) إن اصطلاح MONOCRATIE الذي يعبر عن الحكم الفردي ، يتألف من كلمتين لاتينيتين هما :

أ- MONOS ومعناها واحد ب- CRATIE ومعناها حكم.

يديه ويباشرها بنفسه، حتى وإن كان محاطاً بالمساعدين والمستشارين.

فسلطة الدولة تتحدد بمميزات ذاتية يتمتع بها الحاكم الفرد، وهذه المميزات إما أن تكون وراثية أو مكتسبة. ومن ثم فإن وصوله إلى الحكم قد يكون عن طريق الوراثة فيسمى أميراً، أو سلطاناً، أو ملكاً، أو إمبراطوراً، أو قيصراً، أو غير ذلك من التسميات، أو أن يكون توليه لمركزه الرئاسي عن طريق القوة، والمقدرة الذاتية، والكفاية الشخصية، فيسمى عندئذ دكتاتوراً .

وفي ظل هذا النوع من الأنظمة السياسية تتركز جميع السلطات بيد الحاكم الفرد الذي يتمتع بقوة أصلية تنبثق عن شخصيته، ومنه تنبع الأفكار في ممارسة السلطة، ومن ثم فلا قيمة لرأى الشعب كلاً أو بعضاً، ما دام الحاكم ممسكاً بالسلطة، ومُصادِراً لحقوق المواطنين وحرياتهم. وتأخذ المونوقراطيات التقليدية واحدة من صورتين : الملكية المطلقة، أو الدكتاتورية .

- **أولا : المَلَكِيّة المطلقة :**

تستند النظم الملكية المطلقة على الوراثة، أي انتقال السلطة من السَّلَف إلى الخَلَف، حسبما تقرره القواعد المعمول بها في انتقال المُلك . ورئيسُ الدولة في ظل هذا النظام – سواء سمي أميراً أو سلطاناً أو ملكاً أو إمبراطورا ...ـ هو مصدرُ السلطات، وصاحبُ الإرادة المسيِّرة لنظام الحكم. فسلطاته غير محدودة، يعمل بلا معقِّبٍ أو رقيب، لأن السلطة لا تصدر عن الشعب، بل يستمدها الملك من الإله، ومن أسلافه بموجب قواعد الوراثة. ولكونه فيما يزعم لنفسه معصوماً من الخطأ، فهو لا يكون مسؤولاً أمام أحد، وعلى الجميع إطاعته والخضوع لإرادته .

وقد سادت المَلَكِيَّة المطلقة في جميع أنظمة الحكم في العصور القديمة والوسطى، إلا أنها اختفت، أو تحولت إلى مَلَكِيَّةٍ دستورية مقيدة في كثير من البلدان في العصور الحديثة. ومع ذلك فما تزال بعض الممالك تأخذ بالحكم المطلق إلى اليوم. كما هي حال مملكة آل سعود، وإمارات الخليج في الجزيرة العربية .

ومما تجدر بنا الإشارة إليه أن بعض الفقهاء حاول أن يُمَيِّزَ بين الملكية المطلقة والملكية الاستبدادية، على أساس خضوع الملك المطلق للقانون ــ الذي

وضعه بنفسه ــ وعدم خضوع الملك المستبد له [1]. وعلى وجـــه الخصـــوص احترام الملكية المطلقة لقوانين العرش وشروطها، عكس الملكية الاستبدادية التي تكون تعسفية المصدر قائمة على اغتصاب السلطة بالعنف والقوة [2].

- **ثانياً : الدكتاتورية :**

إن الدكتاتورية صورة من صور الحكم الفردي، مثلها مثل الملكية المطلقـة، فكلاهما يقوم على أساس انفراد شخص بالسـلطة، ولكنـهما يفترقـان فـي أن الدكتاتور لا يتولى الحكم بالوراثة كالملك، بل ينتزعه عنوة، بفضل قوته وكفايته وجهوده .

وبذلك فإن الوراثة هي أساس السلطة ومصدرها في الملكية المطلقـــة،وإن القوة والعنف هي أساس السلطة في الدكتاتورية .

إن السلطة تتركز في يد فرد واحد هو الدكتاتور، إذ يحصر جميع وظـــائف الدولة في شخصه، ويكون صاحب الأمر دون مراجعة أو مساءلة، فهو الآمـــر الناهي والسيد المطاع، لا مخالفة لمشيئته، ولا خروج على إرادته ولا مناقشـــة لآرائه، ولا معارضة لاتجاهاته [3].

إن الدكتاتورية نظام شخصي لا يرتكز على الشعب، ولا يعترف بـــالإرادة العامة، وإن كان يميل إلى إضفاء الطابع الشعبي على تكوينه وعلـــى أعمالـــه، حيث يلجأ ــ على الرغم من كونه لا يمثل الشعب ــ إلـــى تشـكيل المجـالس النيابية، وتقرير نظام الانتخابات، وكثيراً ما يعمد إلى أسلوب الاستفتاء السياسي. والحقيقة أن هذه الأساليب ليست إلا للتظاهر بأن الدكتاتور يحكم بإرادة الشـعب، والصحيح أن هذا الشعب مغلوب على أمره، ومسير رغم أنفه .

ولقد عرفت البشرية قديماً وحديثاً النظام الدكتاتوري، إذ عرفته بعض المدن اليونانية القديمة والمدن الرومانية، وعلى الأخص في جزيرة صقلية، قبل الميلاد بأكثـــر من أربعة قرون، وكانت تطلــق على أصحاب الدكتاتوريات تسـمية

---

(1) عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، ص125 ، السـيد صـبري: مبـادئ القـانون الدستوري، ص 35 ، محسن خليل : مصدر سابق، ص391، عبد الغني بسـيوني: مصـدر سابق، ص194، شمران حمادي: النظم السياسية، ص67ــ

(2) إسماعيل الغزال : مصدر سابق ، ص133 .

(3) سعد عصفور: مصدر سابق ، ص141

الطغاة TYRANS[1]، كما عرفت روما الدكتاتورية في القرنين الخامس والرابع قبل الميلاد في أثناء حالة الظروف الحرجة، فقد كانت جميع السلطات تتحصر بشخص الحاكم ويدعى دكتاتوراً Dictator [2] لمدة ستة اشهر، بناء على طلب من الشعب. وعلى هذا فإن نظام الدكتاتور في روما هو نظام دستوري في أثناء الأزمات، كحالة العدوان الخارجي، أو الثورة الداخلية، أو الانقلاب العسكري.

غير أن هذا النظام الدستوري سرعان ما تحول إلى الدكتاتورية، بفعل الانحراف عن مبادئه، وأصبح مع الزمن وسيلة للاستيلاء على الحكم وحصر جميع السلطات بيد صاحبه، مما نشأت عنه الإمبراطورية الرومانية .

ومع بداية عصر النهضة ودخول النظام الإقطاعي في عصر الانحلال، ظهرت الدكتاتورية أيضاً، لا سيما في الدويلات الإيطالية في القرنين الرابع عشر والخامس عشر .

ويعد أوليفر كرومويل Oliver Cromwell أول دكتاتور حاول أن يجعل نظامه دستورياً، وذلك بإنشائه جمهورية في إنكلترا عام 1648، تستند إلى جماعة منظمة، وتعتمد على القوة والعنف[3].

وعادت الدكتاتورية إلى الظهور في العصور الحديثة أشد وطأة وأكثر تنظيماً وأشمل نطاقاً، وهذا هو حال النظام النازي في ألمانيا، والنظام الفاشي في إيطاليا، ونظامي سالازار في البرتغال، وفرانكو في إسبانيا، وكثير من الأنظمة الأخرى في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية .

وقد حاول بعض الفقهاء تقسيم الدكتاتوريات الحديثة، وحسبانها على نوعين [4] :

---

(1) آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام،2/ 68 ،أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية،1/352.

(2) وبذلك فإن أصل تعبير الدكتاتورية يرجع إلى أصول لاتينية، فكلمة Dictator آتية من فعل Dictate الذي يعني: فرَض .

(3) كان كرومويل يقول: (ليس مهماً أن يكرهني تسعة من عشرة أفراد، مادام العاشر مسلحاً).

(4) محسن خليل: مصدر سابق، ص 395ـــ 396.

الأول : الدكتاتوريات المذهبية : وهي الدكتاتوريات التي تستند إلى أيديولوجية شمولية، تلف المجتمع في جميع نواحي حياته، وتتدخل في تفكير الأفراد والجماعات ونشاطهم واتجاهاتهم، لتجعلهم خاضعين لحياة كلية (توتاليتارية Totalitarism) [1]- كما هو حال العقيدة النازية، والعقيدة الفاشية، والفرانكوية، وبعض دكتاتوريات العالم الثالث .

الثاني : الدكتاتوريات التجريبية : وهي الدكتاتوريات التي لا تستند إلى منهج علمي، أو عقيدة معينة، بل تلجأ إلى التجربة، والخبرة الشخصية، والممارسات الآنيَّة، ومن أبرز أمثلتها الدكتاتوريات التي يقيمها العسكريون بعد نجاح انقلاباتهم .

ومما تجدر بنا ملاحظته: أن الدكتاتورية لا زالت موجودة، ما دامت خصائصها جميعاً، أو بعضها، منتشرة، هنا وهناك . فالسلطة تنتقل في الكثير من البلدان من حاكم إلى آخر، لا بناءً على رغبة الشعب واختياره، بل بالقوة والعنف والحركات الانقلابية [2]. وتحويلها إلى سلطة شخصية، وذلك بتركيز جميع الاختصاصات بين يدي الحاكم الفرد، ليصبح سيد التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن ثم تنعدم الرقابة، فالهيئة النيابية ـــ إن وجدت ـــ تكون تابعة للحاكم، وبذلك لا يتصور قيامها بمهام الرقابة السياسية. والقضاء بحكم عدم استقلاله يعجز عن فرض رقابته.

وهكذا يسود مبدأ عدم المسؤولية على تصرفات السلطة الحاكمة، لانعدام خضوعها لأي مظهر من مظاهر الرقابة، سواء كانت سياسية أو قضائية .

ولا يعرف هذا النوع من الأنظمة الاختلاف بالآراء السياسية، حيث لا رأى إلا رأى الدكتاتور، ولا فكر إلا فكره، ولا اجتهاد إلا اجتهاده، وعلى هذا فلا مجال لوجود حزب إلا حزبه، وما الانتماء إلى هذا الحزب غير سبيل إلى التقرب من السلطة، ووسيلة إلى الكسب والإثراء غير المشروع، وأسلوب من أساليب الاستغلال، والسيطرة، وكسب النفوذ .

---

(1) أدمون رباط : المصدر السابق ، هامش ص 681 ـــ682.

(2) قد يحدث أن يكون استيلاء الدكتاتور على السلطة بالطرق المشروعة، لا عن طريق القوة، ومثال هذه الحالة تولّي أدولف هتلر منصب المستشارية في ألمانيا عام 1932، غير أنه عمد بعد ذلك إلى تركيز جميع السلطات بين يديه، وجعل القوة والعنف والإكراه أساساً لحكمه

وهكذا تصادرُ الدكتاتوريةُ الحقوقَ، وتخنقُ الحريات ويعيش الشعب في ظلام حالك من الاستبداد والبطش والطغيان .

ولا نزاع في أن الدكتاتورية أسرع في تحقيق سياستها من الديمقراطية ــ لتركيز السلطات جميعها في يد الدكتاتور، وانعدام أية رقابة عليها ــ لذلك فمن المحتمل أن تتحقق في ظلها بعض الإنجازات التنموية. ولكن، أثبتت تجارب التاريخ أن أغلب الدكتاتوريات تنتهي بكارثة وطنية، لا تطيح بالإنجازات التي حققتها بنفسها فحسب، وإنما بإنجازات كافح الشعب من أجلها زمناً طويلاً، ومن الحقائق المؤكدة أن النظام الدكتاتوري هو نظام استثنائي مؤقت يختلف عما سبقه وعما سيأتي بعده. وهو يعتمد على شخص الدكتاتور، يبقى ببقائه، ويزول بزواله (1) .

المبحث الثاني

حكم الأقلية

في حكم الأقلية يتولى السلطة عدد محدود من الأفراد، بحيث لا يتفرد بها حاكم واحد، كما هو الحال في النظام الفردي، ولا تكون بين أيدي الشعب، كما هو الحال في النظام الديمقراطي .

وحكومة الأقلية تعني أن زمام السلطة بين أيدي فئة قليلة، سواء تمثلت هذه الفئة في طبقة متميزة على أساس نبل الأصل، أو العلم أو الفروسية، أو في الذين يملكون ثروة محدودة أو نصاباً ماليا معيناً .

فإذا كانت السلطة محصورة في طبقة من المتميزين من حيث الأصول أو العلم، أو الفروسية، سميت بالحكومة الأرستقراطية .

أما إذا كان زمام السلطة بيد فئة من الأغنياء سميت بالحكومة الاوليجارشية (2) .

---

(1) للمزيد من التفاصيل حول خصائص الدكتاتورية، أنظر: محسن خليل: مصدر سابق، ص 399، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 195 – 196، عاصم عجيلةوآخر: النظم السياسية، ص 23 ــ، محمد ليلة: مصدر سابق، ص 336 .

(2) ثروت بدوي : مصدر سابق ، ص 154، محمود البنا: مصدر سابق، ص 166، عاصم عجيلة وزميله: مصدر سابق، ص 27

وقد كان يراد بالأرستقراطية عند الإغريق حكومة أفضل الناس، وهم تلك الأقلية من الحكماء، أمّا الأوليجارشية فهي حكومة الأقلية من الأثرياء، التي لا تعمل عادة إلا لصالحها[1].

وحكم الأقلية يُعَدُّ حلقة وسطى، تمهد للانتقال من الحكم الفردي إلى الحكم الديمقراطي [2]، مرت بها معظم الدول الغربية، فإنجلترا مثلا تحولت السلطة فيها من المَلَكِيَّةِ المطلقة التي تركز جميع السلطات في يد الملك، إلى حكم للأقلية من أعضاء البرلمان، سواء في ذلك الأرستقراطية المتمثلة في مجلس اللوردات المكون من النبلاء ورجال الدين، أو الاوليجارشية المتمثلة في مجلس العموم، المكون من البرجوازيين، وذلك لأن الانتخاب مقيد بنصاب مالي. ولم تكن هذه المرحلة إلا توطئة للانتقال إلى الحكم الديمقراطي، حيث تقلصت اختصاصات مجلس اللوردات إلى حد كبير، وأصبح مجلس العموم أكثر تمثيلا للناس بإلغاء شرط النصاب المالي، وإقرار مبدأ الاقتراع العام، وجعل الشعب مصدراً لجميع السلطات .

المبحث الثالث

الحكم الديمقراطي

على خلاف الحكم الفردي (حيث تكون السلطة في يد فرد واحد)، وحكم الأقلية(حيث تباشر السلطة مِن قِبَلِ فئة محدودة من الأفراد)، يتولى الشعب في الحكم الديمقراطي السلطة مباشرة، أو بواسطة ممثلين، بوصفه صاحب السلطة ومصدر السيادة .

والديمقراطية اصطلاح إغريقي الأصل، يعني حكم الشعب[3]، وقد مر عليها أدوار عديدة، كان لها في كل دور مفهوم يختلف عن مفهومها في الأدوار الأخرى، وتختلف في مفهومها باختلاف البلاد المطبقة فيها. ومن ثم صارت لها

---

(1) محمود عاطف البنا ، المصدر السابق . ص 166 .

(2) هناك نظرية لأرسطو ، يفسر بها تعاقب النظم السياسية ، وتسمى (الدورة الأرسطية) تنطوي على جانب كبير من الصحة ، ومؤداها ، أن حكم الأقلية يعد مرحلة وسطى في موكب النظم السياسية ، توطئة للأنتقال من الحكمن الفردى إلى الحكم الشعبي أو الديقراطي .

(3) يتكون اصطلاح الديمقراطية من كلمتين هما : Demos ومعناها الشعب .
و Kratos ومعناها سلطة أو حكم .

تعاريف عديدة [1] لعل أكثرها شيوعاً هو تعريف الرئيس الأمريكي ابراهام لنكولن، ومؤداه أن الديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب وللشعب [2] .

ولقد عرف الإغريق القدماء الديمقراطية، وكتب عنها فقهاؤهم: هيرودوت، وأفلاطون، وأرسطو، وغيرهم. ووُصِفت الكثير من مدنهم السياسية بأنها ديمقراطية، على الرغم من أنها لم تكن إلا تعبيراً عن تحكم الأرستقراطية، وأن ممارسة الديمقراطية فيها كانت محدودة، لأن السلطة لم تكن إلا بأيدي فئة محدودة من الأفراد هم المواطنون الأحرار فقط .

أما الديموقراطية بمعناها الحديث فهي وليدة العصر الراهن، وتطبيقها فيه يعد معياراً لمشروعية النظام السياسي. إذ يتجه عالم اليوم باختلاف كتله السياسية والمذهبية، شرقية وغربية وجنوبية، نحو إقامة أنظمة حكم ديمقراطية، أو التطلع إليها، أو العمل على وضع الأسس اللازمة للانتقال إليها .

ومما تجدر بنا الإشارة إليه : أن اشتراك أفراد الشعب في ممارسة السلطة لا يتم على كيفية واحدة، إذ قد يتولى الشعب السلطة بنفسه مباشرة، وهذه الصورة تسمى بالديمقراطية المباشرة، وقد يختار الشعب أشخاصاً يمارسون السلطة نيابة عنه، وهذه الصورة تسمى بالديمقراطية غير المباشرة أو النيابية، أو قد يتم الجمع بين الصورتين السابقتين، فتسمى هذه الصورة من الديمقراطية بالديمقراطية شبه المباشرة . وسنحاول بيان هذه الصور الثلاث، كما يلي :

المطلب الأول

الديمقراطية المباشرة

المقصود بالديمقراطية المباشرة تلك الصورة من الديمقراطية التى يباشر فيها الشعب السلطة بنفسه دون وساطة من نواب أو ممثلين، فتصدر القرارات باتفاق أفراد الشعب أو بأغلبيته .

---

(1) أنظر في تعريف الديمقراطية: فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 333، ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، ص 186.
(2) أنور رسلان: الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، ص 33 . ومن الكُتّاب من يعزو هذا التعريف إلى رئيس أمريكي آخر هو جيفرسون ، أنظر: آدمون رباط: مصدر سابق، هامش ص 353 .

إن الشعب هو أساس ومصدر السلطة، ومن الطبيعي أن يتولى بنفسه شؤون الحكم دون وساطة أو إنابة. أي أن يمارس الشعب بنفسه جميع اختصاصات الحكم: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بمعنى أن يصبح الشعب هو الهيئة الحاكمة والمحكومة في الوقت نفسه .

والديمقراطية المباشرة هي أقدم صور الديمقراطية ظهوراً، إذ عُرِفتْ في بعض دول المدينة في اليونان القديمة، وفي أوائل تاريخ روما. وفي جميع الأحوال، كان عدد الذين يتمتعون بالحقوق السياسية قليلا قياساً إلى عدد السكان، فالشعب هو صاحب السلطة، وهو الذي يباشرها بنفسه، غير أن الشعب ليس جميع أفراد دولة المدينة، بل هو المواطنون الأحرار فقط، وهم أولئك الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية، من خلال اشتراكهم في الجمعية الشعبية، التي تمثل السلطة العليا في المدينة، والتي تسمو على ما عداها، لأنها لم تكن إلا الشعب مجتمعاً [1]، لذا كانت سلطاتها مطلقة، لا حدود عليها، إلا بما تقرره هي من قيود .

فقد كان للجمعية الشعبية ـ التي كانت تجتمع عدة مرات في السنة ـ وضع القوانين، وإعلان الحرب وإقرار السلام، والتصديق على المعاهدات، وفرض الضرائب، والإشراف على الميزانية، كما كان لها الإشراف على الإدارة والجيش، وانتخاب المجلس (COAN) الذي يتولى مباشرة الوظيفة التنفيذية، وإدارة الأملاك العامة، واعتماد السفراء، فضلا عن حقها في اختيار القضاة بالانتخاب أو القرعة [2] .

وفي عالم اليوم لم يبق من الديمقراطية المباشرة ما يلفت النظر إلا القليل، ففي سويسرا ما زالت ثلاث مقاطعات جبلية هي أونترفالد (UNTERWALD) وغلاريس (CLARIS) وأبنزيل (APPENZELL) تأخذ ببعض آثار هذا النظام القديم.

---

(1) إبراهيم شلبي: تطور الفكر السياسي، ص 84 .

(2) راجع في هذا المعنى: عبد الحميد متولي: مصدر سابق، ص187، وكذلك: ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 163، وللمزيد من التفاصيل راجع: فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 19-26، إبراهيم شلبي : مصدر سابق، ص 84 ـ

وتتحقق الديمقراطية المباشرة في هذه المقاطعات، في اجتماع المواطنين في جمعية عمومية (LANDSGEMEINDE) وسط احتفال شعبي كبير، إذ يستعيد المواطنون السلطة، فيقومون بإدارة الشؤون العامة مباشرة، من وضع للقوانين أو تعديلها أو إلغائها، وفرض الضرائب، والنظر في الميزانية والقروض العامة، وانتخاب عدد من المواطنين لإعداد مشروعات القوانين [1] وتولي بعض الاختصاصات الإدارية، وانتخاب غيرهم لمباشرة الوظيفة القضائية [2].

وفيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، فإن دور الشعب في المقاطعات السويسرية الثلاث، يقتصر على إقرار أو رفض مشروعات القوانين التي يقوم مجلس الولاية بتحضيرها، ويتم ذلك دون مناقشة جدية ــ على الأغلب ــ لأن الأمر يتعلق بمسائل فنية وقانونية يصعب على الجمهور فهمها [3].

مزايا الديمقراطية المباشرة وعيوبها:

من المؤكد أن نظام الديمقراطية المباشرة هو أقرب النظم إلي الديمقراطية المثالية، وهو الذي يؤكد على أن الشعب هو صاحب السلطة، وهي من حقه، لا تمارس إلا بواسطته، ويباشر جميع لختصاصاتها دون نائب أو وسيط.

ويعد الفقيه الفرنسي ــ جان جاك روسو ــ من أكثر الفقهاء تحمسا للديمقراطية المباشرة وأشدهم دفاعا عنها، ففيها يتحقق مفهوم التعبير عن الإرادة العامة، الذي يكمن في إرادة مجموع أفراد الشعب، لا في إرادة عدد محدود منه.

إن السلطة للشعب بأكمله، لا يمكنه التنازل عنها، ومن ثم ليس له أن ينيب عنه نوابا أو يكلف ممثلين باسمه، وهؤلاء النواب في نظر روسو ــ إن وجدوا ــ هم مجرد تابعين للشعب، ليس لهم حق تمثيل الإرادة العامة . ومن هنا هاجم روسو النظام النيابي، وعد الحكومة النيابية في إنجلترا غير ديمقراطية [4].

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 164 .

(2) فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 68 .

(3) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، 441/1، محسن خليل: مصدر سابق ، ص 503 .

(4) قال روسو في مؤلفه العقد الاجتماعي:(إن نواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين له، فما هم إلا وكلاء منفذون لإرادته، ليس لهم أن يبتوا في أي شيئ نهائيا، يظن الشعب الإنجليزي أنه حر، ولكنه واهم في ظنه، فهو ليس حرا إلا في فترة انتخاب أعضاء البرلمان، فإذا ما تمت الانتخابات عاد الشعب عبدا لا سلطة له .. في اللحظة التي يختار الشعب فيها ممثليه يفقد حريته وكيانه) انظر: وحيد رأفت وآخر: القانون الدستوري ص 121.

وأمام استحالة مباشرة الشعب بنفسه لجميع وظـائف الدولـة التشـريعية، والتنفيذية، والقضائية، اكتفى ـ روسو ـ بضرورة أن يتولى الشـعب مهمـة وضع القوانين على الأقل، لأن وظيفة التشريع ـ عنده ـ هي السلطة الحقيقيـة، وأن السيادة الشعبية تنحصر فيها، وأن تولي الوظيفة التنفيذية مـن قِبَـل هيئـة أخرى ليس من خصائص السيادة، وأن هذه الهيئة مجرد هيئة تابعة أو مندوبـة عن الشعب الذي له تعيينها وإقالتها . وسلطة هذه الهيئة الأخيرة تتلاشى بمجـرد اجتماعه في هيئته العمومية.

وعلى هذا فإن المواطنين يتمتعون في ظل الحكم الديمقراطي المباشر بحرية حقيقية، وبصورة شبه دائمة، لا بمجرد حرية نظرية، يمارسـها الشـعب عنـد اختيار ممثليه.

يضاف إلى ذلك أن نظام الحكم المباشر يرتفع بمعنويـات الشـعب نتيجـة لاشتراكه في تحمل المسؤوليات العامة، وسعيه في البحث عن الحلول العمليـة من أجل مواجهة المشكلات المطروحة، وإيجاد الحلول المناسبة لها، فثمة فـرق بين أن يطلب من الشعب مجرد اختيار ممثليه لتولي الحكم نيابة عنه، وبيـن أن يطلب منه إبداء الرأي في موضوع معين، لمواجهة مشكلة عملية محددة [1].

وعلى الرغم من أن نظام الحكم المباشر هو أقرب النظم إلى الديمقراطيـة المثالية، وأكثرها تحقيقاً لمفهوم سيادة الشعب، فإن التطبيق يتعذر مـن الناحيـة العملية في الدول الحديثة، وذلك لاتساع رقعتها الجغرافية، وكثرة عدد مواطنيها، عكس ما كان عليه الحال في المدن اليونانية القديمـة، التـي كـانت صغيـرة المساحة، قليلة السكان ممن لهم مباشرة الحقوق السياسية، لأن باقي أفراد الشعب كان رازحاً في سلاسل العبودية، محروماً من حقوقه السياسية، يعمل ويكدح من أجل إعاشة المواطنين، الذين كان بوسعهم التفرغ لممارسة الشؤون العامة [2].

أما في سويسرا فإن بقاء الحكم المباشر في بعض مقاطعاتها الجبلية النائيـة راجع إلى صغر مساحتها، وقلة عدد سكانها . وهكذا تقف كثرة السكان حـائلاً دون الأخذ بالديمقراطية المباشرة . وعلى هذا الأساس هجرتها بعض المقاطعات

---

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، المصدر السابق، ص 165 – 166.

(2) انقسم المجتمع في دويلات المدن الإغريقية إلى ثلاث طبقات أساسية هي : المواطنـون والأجانب والعبيد، وتقتصر ممارسة الحقوق السياسية على المواطنين فقـط، أمـا الأجـانب والعبيد فقد حرموا منها .

السويسرية بعد ازدياد عدد سكانها، كمقاطعة ايرى (URI) ومقاطعة شتيتز [1] . (SCHWITS) .

إذن يستحيل عملياً ممارسة الديمقراطية المباشرة في الدول الحديثة لعدم إمكان جمع المواطنين في مكان واحد، واشتراكهم جميعاً في مناقشة الشؤون العامة، وحتى لو افترضنا جدلاً إمكان جمع المواطنين في أماكن متعددة، بدلا من جمعهم في مكان واحد، فإنه لا يمكن مباشرة شئون الحكم، لأن مهام الحكم لم تعد كما كانت، بل اتسعت وتشعبت وتنوعت، بحيث أضحت تحتاج إلي خبرة ودراية فنية لا تتوافر في جميع أفراد الشعب [2] .

يضاف إلي ذلك أن القرارات التي تصدر عن مثل هذه الاجتماعات قد لا تتوافر لها المناقشة الجدية السليمة، فالتصويت علي القوانين يكون جملة، بالموافقة أو الرفض، مما قد يؤدي إلي الموافقة علي تشريعات تتضمن في ذاتها عيوبا، أو رفض تشريعات أخري لانطوائها علي عيوب صغيرة، وقد ساق الفقهاء مثالا من مقاطعة ايري للتدليل علي ذلك، حيث قامت مناقشة طويلة في جمعيتها الشعبية عام 1911 حول إباحة أو رفض الرقص في أيام الآحاد، مع أنها أقرت مجموعة كاملة للقانون المدني في جلسة واحدة [3]

ومما أسهم حتى اليوم في بقاء هذا النظام في المقاطعات السويسرية الثلاث، هو أن المسائل المهمة تعود إلى الحكومة الاتحادية القائمة في برن، الأمر الذي لا يحفظ للمقاطعات من الصلاحيات إلا ما يتعلق بالشؤون المحلية قليلة الأهمية، في مناطق وعرة المسالك وبعيدة عن المدن [4].

وأخيرا فإن الكثير من المسائل العامة يتطلب السرية التامة، مما يقتضي حصره في عدد محدود، أو قيام جهات فنية متخصصة لمعالجته، وإن اشتراك جميع المواطنين في مناقشته يكشف سريته، ويعرض البلاد إلى مخاطر جديدة [5].

---

(1) محسن خليل: مصدر سابق، ص 505، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 260 .
(2) ثروت بدوي: النظم السياسية،ص 166، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص269، محسن خليل: مصدر سابق ، ص505.
(3) السيد صبري: مصدر سابق، ص 88 ، محسن خليل: مصدر سابق، ص 505، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 269 .
(4) آدمون رباط: المصدر السابق، ص 378، ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 166 .
(5) نفس المصدر السابق، ص 166 .

وأمام هذه الاعتراضات، التي تؤدي إلي استحالة تطبيق الحكم المباشر، فقد أصبح في الوقت الراهن، ذكرى من ذكريات التاريخ الدستوري . فالديمقراطية في عالم اليوم هي الديمقراطية التمثيلية، مع شئ في بعض الدساتير الحديثة من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة .

المطلب الثاني

الديمقراطية شبه المباشرة

يعد نظام الديمقراطية شبه المباشرة نظاماً وسطاً بين نظامي الديمقراطية المباشرة (حيث يتولى الشعب السلطة بنفسه)، ونظام الديمقراطية التمثيلية(حيث يقتصر دور الشعب على اختيار ممثلين يتولون الحكم باسمه ونيابة عنه)، فأمام استحالة الأخذ بالحكم المباشر، وابتعاد النظام النيابي البديل عن الأساس المثالي للفكرة الديمقراطية الصحيحة، التي تفترض أن يباشر الشعبُ صاحبُ السيادةِ السلطة بنفسه، وُجِدَ الحل في أن يقوم الشعب بانتخاب نواب لمباشرة شؤون الحكم، على أن يحتفظ لنفسه بحق التقرير في بعض المسائل المهمة، وفقاً لوسائل معينة. أي يفترض النظام شبه المباشر وجود هيئة سياسية منتخبة إلى جانب احتفاظ الشعب ببعض الاختصاصات التي يباشرها بنفسه .

أي أن نظام الديمقراطية شبه المباشرة في حقيقته نظام نيابي مطور، خلاصته جعل البرلمان على اتصال مباشر بجمهور الناخبين، تأكيداً للمبدأ الديمقراطي، فالسلطة الحقيقية هي في أيدي الهيئات المنتخبة، ولكن بوساطة نظام الديمقراطية شبه المباشرة أمكن للناخبين المشاركة في بعض سلطات الحكم، وقد لا تقف هذه المشاركة عند حد المجال التشريعي المقرر للهيئة النيابية، وإنما يمكن أن تمتد إلى الرقابة على هذه الهيئة نفسها، والاحتفاظ بحق حلها، وهذا ما جعل بعض الفقهاء يبالغون في وصف هذا النظام، بحسبانهم هيئة الناخبين بمثابة السلطة الرابعة في الدولة [1].

---

(1) سعد عصفور: مصدر سابق، ص 169 ، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 270، حيث يقول إنه (في الديمقراطية شبه المباشرة تصبح هيئة الناخبين سلطة رابعة في الدولة، إلى جانب السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية ذلك لأن الناخبين يباشرون في هذا النظام بعض مظاهر السيادة بصورة إيجابية) .

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

للديمقراطية شبه المباشرة مظاهر متعددة، بعضها متفق عليه، والبعض الآخر يختلف الفقهاء بشأنه [1]، ومع ذلك، سنحاول إلقاء الضوء عليها جميعاً، وهي: الاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي، والاقتراح الشعبي، وإقالة النائب، وحل المجلس النيابي شعبياً، وعزل رئيس الجمهورية. ومما تجدر بنا ملاحظته أنه لا يُشترط الأخذ بجميع هذه المظاهر لكي يكون النظام من أنظمة الحكم الديمقراطية شبه المباشرة، بل يكفي أن يأخذ النظام بمظهر أو أكثر منها ليكون كذلك .

1- الاستفتاء الشعبي :

ويُعد الاستفتاء الشعبي، أهم صورة من صور الديمقراطية شبه المباشرة، ويقصد به أخذ رأي الشعب في موضوع معين، وقد يكون الاستفتاء الشعبي تشريعياً إذا ما تعلق موضوعه بالدستور [2] أو بالتشريع العادي [3] ، وقد يكون سياسياً [4]، إذا ما انصب موضوعه على شأن من شؤون الحكم .

أما من حيث وجوب إجراء الاستفتاء من عدمه، فإنهُ قد يكون إجبارياً إذا حكم الدستور بوجوب أخذ رأي الشعب في موضوع معين، ومثاله أن يتطلب

(1) أنظر: عثمان خليل: مصدر سابق، ص 198 ـــ ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 183- 184، شمران حمادي : مصدر سابق، ص 101.

(2) صدرت جميع دساتير الاتحاد السويسري بواسطة الاستفتاء منذ دستور سنة 1802، ثم دستور سنه 1848، ثم دستور عام 1874، النافذ الذي تضمن في المادة 123 منه أنه لا يجوز إجراء أي تعديل في الدستور ـــ سواء أكان التعديل كلياً أو جزئياً ـــ إلا إذا وافقت عليه أغلبية المواطنين والولايات، وحدث هذا في فرنسا أيضاً، فإن دستوريها لسنتي 1946 و1958 قد صدرا بطريقة الاستفتاء الدستوري، وحدث هذا أيضاً في جمهورية مصر العربية فإن دستورها لسنة 1971 النافذ قد صدر بواسطة الاستفتاء، فضلا عن تعليقه أي تعديل على حكم من أحكامه على موافقة الشعب (المادة 89) . والاستفتاء الدستوري معمول به في دساتير كل من استراليا (المادة 128 من دستورها الصادر سنه 1900) ، والدانمارك (المادة 94 من دستورها الصادر في سنة 1915)، واليابان (المادة 96 من دستورها الصادر في سنة 1946)، وإيطاليا (المادة 138 من دستورها الصادر في سنة 1947) .

(3) وتأخذ سويسرا أيضاً بالاستفتاء التشريعي، وكان هذا النوع من الاستفتاء يجري على نطاق الولايات، ثم أدخل لأول مرة في الدستور الاتحادي لعام 1874 (المادة 81) .

(4) ومثاله ما نصت عليه (المادة 152) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتعلق بمصالح البلاد العليا.

الدستور أخذ موافقة الشعب على تعديل نصوصه . وقد يكون الاستفتاء الشعبي اختيارياً إذا ما ترك الدستور أمر الإجراء على إرادة الجهة المنوط بها الاستفتاء، وهذه الجهة قد تكون رئيس الجمهورية، أو عدداً معيناً من أعضاء البرلمان، أو الحكومة، أو عدداً محدداً من الناخبين، وبذلك فإن لهذه الجهة أن تلجأ إلى إجراء الاستفتاء، ولها ألا تلجأ إليه ، أي أن أمر الاستفتاء يكون جوازياً للجهة المحددة من قبل الدستور، بحيث تقرره طبقاً لسلطتها التقديرية .

ومن حيث ميعاد الاستفتاء فإنه قد يكون سابقاً، إذا ما تطلب الدستور إجراءه قبل إقرار البرلمان للقانون، أو قد يكون لاحقاً إذا ما حدد الدستور موعد إجرائه بعد إقرار البرلمان للتشريع .

أما من حيث قوة الاستفتاء القانونية، فإنه يبدو لنا ملزماً في جميع الأحوال، لأن الديمقراطية تأبى إهمال إرادة الشعب، فعندما تلجأ إحدى الجهات التي حددها الدستور إلى إجراء الاستفتاء، فإنها تخضع إلي رأى الشعب، إن لم يلزمها الدستور بذلك، انطلاقاً من المبدأ الديمقراطي .

وبذلك فليس صحيحاً تقسيم الاستفتاء من حيث قوة إلزامه إلى استفتاء ملزم وآخر استشاري استناداً إلي الدستور، ومن ثم اعتبار الاستفتاء ملزماً إذا أوجب الدستور الأخذ بنتيجة الاستفتاء، وأنه يكون استشارياً إذا لم يقيد الأخذ بنتيجته .

2- الاعتراض الشعبي :

المقصود بالاعتراض الشعبي هو حق عدد معين من الناخبين في الاعتراض على تشريع صادر من المجلس النيابي خلال مدة معينة، والاعتراض في واقعه القانوني كما يبدو يشكل استفتاءاً سلبياً، أي أن هناك قانوناً صادراً من المجلس النيابي، يحق لعدد محدد من المواطنين الاعتراض عليه .

فالقانون يصدر عن البرلمان، ويكون نافذاً وتاماً، غير أن الدستور يعطي لعدد معين من الناخبين – 20 ألفاً أو 30 ألفاً أو أكثر- الحق في طلب عرضه على الشعب، خلال مدة معينة من نشره، فإذا مضت المدة ولم يقم العدد المطلوب بالاعتراض، أصبح القانون نهائياً، ولا يجوز الاعتراض عليه بعد ذلك، أما إذا حصل الاعتراض بصورة قانونية، فإن التشريع المعترض عليه يطرح على الشعب بأكمله، فإذا وافق عليه تأكد القانون، وإلا عُدَّ القانون لاغياً

وتعدم آثاره وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره[1].

ومما تجدر بنا ملاحظته أن الأغلبية المطلوبة لإلغاء القانون هي الأغلبية المطلقة من عدد الناخبين، لا الأغلبية المحدودة، ذلك لأن الامتناع عن التصويت يعد قبولا للقانون[2].

3- الاقتراح الشعبي :

ويقصد بالاقتراح الشعبي إعطاء الحق لعدد معين من الناخبين باقتراح القوانين، وعرضها على البرلمان، أو على الشعب، ففي حالة عرض مشروع القانون على البرلمان يتعين عليه مناقشته والبت فيه: إما بالموافقة عليه، وهنا يصبح المشروع قانونا واجب النفاذ، بعد إصداره ونشره، أو أن يرفض البرلمان المشروع المقترح، وفي هذه الحالة توجب الدساتير عرض المشروع على الشعب لاستفتائه فيه وحده، أو مع مشروع مواز مقترح من قبل البرلمان، ويعرض المشروعان على الشعب لكي يفاضل بينهما .

وقد يكون الاقتراح المقدم من عدد معين من الناخبين مجرد فكرة، عندئذ يتولى البرلمان صياغتها صياغة فنية، أو أن يكون الاقتراح المقدم مصوغا صياغة قانونية فنية، ومبوبا بشكل كامل .

وفي حالة أخرى قد لا يوجب الدستور عرض الاقتراح على البرلمان، بل ينص على عرضه مباشرة على الشعب، أو قد يتطلب الدستور فضلا عن موافقة البرلمان، عرض المقترح على الشعب، لكي يكتسب صفته الإلزامية [3]

وفي جميع الأحوال، فإن الشعب يتحول في الاقتراح الشعبي إلى سلطة تشريعية، يتولى وظيفة التشريع عن طريق البرلمان، أو يتولاها مباشرة، إما بوضع القانون والتصويت عليه أو باقتراح مبدئه، وترك أمر صياغته إلى البرلمان. وفي كلتا الحالتين، يقدم الاقتراح على شكل عريضة، يتقدم بها عدد

---

(1) تأخذ سويسرا بالاعتراض الشعبي على النطاق الاتحادي، وفي بعض المقاطعات، بال وزيورخ، وسويتز، أنظر: السيد صبري: مصدر سابق، ص 108.

(2) أنظر: أنور الخطيب: مصدر سابق، ص 215، وكذلك : ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 186

(3) محسن خليل : مصدر سابق،ص510

من الناخبين يجمعون التواقيع عليها، ثم يرفعونها إلي الجهة المختصة [1].

4- إقالة الناخبين لنائبهم :

تقرر بعض الدساتير الحق لعدد معين من الناخبين بإقالة النائب الذي انتخبوه وعزله قبل انتهاء مدة نيابته، وذلك إذا تبين لهم أنه خرج عن حدود المهمة التي انتخب من أجلها .

وإذا كانت الوسائل السابقة تتجه جميعاً نحو السلطة التشريعية، فإن الإقالة يمكن أن تتجه إلى النواب في المجالس التشريعية، كما يمكن أن تكون موجهة نحو القضاء[2]. ونظراً لخطورة الإقالة، فقد حرصت الدساتير على إحاطتها

(1) الاقتراح الشعبي مأخوذ به على نطاق واسع في سويسرا، سواء في المجال الاتحادي، أو في المقاطعات، ولكن يلاحظ أن الدستور الاتحادي قد قصر الاقتراح الشعبي على المسائل الدستورية فقط، بموجب المادتين 120و121 وفق تعديل عام 1891 على الدستور النافذ إلا أن الشعب يستطيع الاقتراح في المواضيع القانونية العادية عن طريق طلب ضمها إلى الدستور، وهذا ما حصل حين طلب المواطنون تعديل الدستور، بحيث ينص على تحريم نوع معين من المشروبات الروحية يدعى (الأبسنت)، أو عند طلب منع سلخ الحيوانات على الطريقة اليهودية .

... وهكذا استطاع الشعب إدخال موضوعات بعيدة عن المسائل الدستورية في نطاق الاقتراح الشعبي.

وفي المقاطعات أبيح حق الاقتراح الشعبي سواء في المسائل الدستورية أم القوانين العادية، وقد تبنت المادة السادسة من الدستور الاتحادي النافذ هذا المبدأ، وذلك حين تقررت الحماية من الدستور الاتحادي النافذ هذا المبدأ، وذلك حين قررت الحماية الفدرالية لدساتير المقاطعات التي تتضمن جواز تعديلها عن طريق الاقتراح الشعبي ، وهكذا أعطت المادة 9 من دستور مقاطعة برن لسنة 1893 الحق لفئة من المواطنين ويبلغ عددها اثني عشر ألفاً الاقتراح الشعبي، وفي مقاطعة جنيف أعطي الحق إلى 2500 مواطن، وفي الولايات المتحدة أصبح حق الاقتراح الشعبي شائعاً في معظم الولايات، بل إن في البعض منها، قد صدر العديد من القوانين، إثر طلب من الناخبين، وتصويت الشعب عليها، أنظر في هذا المقطع الأخير : آدمون رباط :544/1.

(2) إن إقالة القضاة معمول بها في بعض الولايات الأمريكية، ويطلق عليها الركال (RECALL) وتتضمن معنيين، هما الإعادة والإقالة، أي إقالة القاضي المنتخب من قبل الشعب إذا لم يعد راضياً عنه، أو لإعادة المحاكمة في الأحكام التي صدرت عن القضاء، والركال مقرر على هذه الصورة لمواجهة السلطة الخطيرة التي يتمتع بها القاضي، وإصداره الأحكام الجائرة، ذلك أن بإمكانه مهما تدنت درجته إيقاف تنفيذ القوانين، أي أن يصدر حكماً مخالفاً للإرادة الشعبية، وعلى هذا أعطي الحق في إقالة القاضي بطريقة التصويت من الشعب لمعادلة السلطة الخطيرة التي يتمتع بها . يضاف إلى ذلك، أن الشعب يملك إعادة الأحكام =

بضمانات مهمة، منها أن يوقع على الإقالة خمس الناخبين أو ربعهم[1] وأخذ كفالة مالية من الذين اقترحوا عزل النائب، وفي حالة إعادة انتخاب النائب المعزول تدفع جميع مصاريف معركته الانتخابية من هذه الكفالة .

وهذا المظهر في دساتير بعض الولايات الأمريكية، وعلى الأخص في دستور ولاية كاليفورنيا لسنة 1911، ودستور لوس أنجلس لسنة 1903 وقد حاول الرئيس الأمريكي (تيودور روزفلت) خلال حملته الانتخابية الثانية الفاشلة للرئاسة سنة 1912 اتباع الركال في جميع دساتير الولايات فضلاً عن الدستور الاتحادي، مستثنياً فيه أعضاء المحكمة العليا وأحكامها فقط [2].

5- الحل الشعبي :

المقصود بالحل الشعبي إعطاء عدد معين من الناخبين حق المطالبة بحل المجلس النيابي، وعرضه على الشعب من أجل استفتائه فيه، وبذلك تختلف هذه الوسيلة عن سابقتها، ذلك أن الحل الشعبي ينصب على المجلس النيابي بأكمله، أي تشمل الإقالة جميع النواب، فإذا ما استكمل طلب الحل إجراءه الشكلي، يعرض الموضوع على الشعب، فإذا وافق بالأغلبية التي نص عليها الدستور – أغلبية الناخبين أو أغلبية المصوتين –حلت الهيئة النيابية، وهذا يعني بعدئذ إجراء انتخابات جديدة، أما إذا لم يحصل طلب الحل على الأغلبية المطلوبة، عد ذلك بمثابة تجديد للثقة بالمجلس النيابي [3].

6- عزل رئيس الجمهورية :

ويقصد به إعطاء عدد معين من الناخبين حق المطالبة بعزل رئيس الجمهورية، قبل انتهاء مدة رئاسته عند فقد الثقة به، وعلى الرغم من قيام بعض الفقهاء بإضافة هذه الصورة إلى صور الديمقراطية شبه المباشرة، فإننا لا نجد تطبيقاً لها، إلا في دستور واحد ملغي، هو دستور فايمار الألماني الصادر عام1919 ، الذي أجاز عزل رئيس الجمهورية، وهي: أن يكون طلب العزل مقدماً من عدد

= التي اتخذها القاضي المعزول، على الرغم من اكتسابها الدرجة القطعية، للمزيد من التفاصيل حول الركال، أنظر : آدمون رباط : مصدر سابق 544/1 ـ و400/2

(1) عبد الحميد متولي : مصدر سابق، ص 197ـ

(2) انظر :آدمون رباط : مصدر سابق، 546/1،: محسن خليل : مصدر سابق، ص 516.

(3) تأخذ بعض المقاطعات السويسرية بطريقة حل المجلس النيابي حلا شعبيا كمقاطعة بيرن في دستورها لسنة 1893، ومقاطعة لوسرن في دستورها لسنة 1875 الذي نص على أن للشعب في أي وقت أن يحل المجلس النيابي، إذا ما طلب ذلك أربعة آلاف ناخب على الأقل .

معيـن مـن النـاخبين، وأن توافـق السـلطة التشـريعية (الرايخشـتاغ REICHSTAG) عليه بأغلبية الثلثين، وفي هذه الحّالة يمتنع الرئيـس عـن مزاولة أعماله، ثم يعرض الأمر على الشعب، فإذا وافق عليـه عُـزل رئيـس الجمهورية، وإلا عُدَّ الاستفتاء تجديداً له، ويتم حل المجلس النيابي، لأن ذلك يعد تأبيداً لرئيس الجمهورية في مواجهة الرايخشتاغ [1].

المطلب الثالث

الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية

إن الديمقراطية الأكثر شيوعاً في العالم المعاصر هي الديمقراطيـة غـير المباشرة أو النيابية، وفيها لا يزاول الشعب السلطة بنفسه، بل يقتصر دوره على اختيار نواب يمارسون الحكم باسمه، أي أن الشعب صاحب السلطة لا يباشـر الحكم بنفسه، كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة ولا يشارك النـواب فـي بعض شؤون الحكم، كما هو الحال في الديمقراطية شبه المباشرة .

إن دور الشعب في هذا النوع من الديمقراطية يقوم على أساس انتخاب عدد من الممثلين تتكون منهم الهيئات التي تتولى- بمقتضى الدستور- زمام الحكم في الدولة، لمدة محدودة، وإن الحق في الحكم في ظل الديمقراطية النيابية يعود إلـى هيئة منفردة، أو هيئات متعددة تستند في وجودها إلى الانتخاب، على أساس مبدأ أن الشعب هو صاحب السلطة ومصدر السيادة ولذلك يعد وجود الهيئة النيابيـة أساسياً في هذا النظام باعتبارها مكمن الإرادة العامة عن الشعب الذي ينتخبـها، وهي بهذا الأساس بمثابة الأداة المحركة في الديمقراطية التمثيلية على الرغم من اختلاف الأنظمة، من حيث العلاقة بين السلطات فيها.

وسنتولى بيان الديمقراطية النيابية من خلال خمسة فروع هي : نشأة النظام النيابي، والتوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطـي، وخصـائص النظـام النيابي، وتنظيم الهيئات النيابية، وأخيراً الانتخاب باعتباره وسيلة تكوين الهيئـة النيابية .

---

(1) حول عزل رئيس الجمهورية، انظر: سعد عصفور: مصدر سابق، ص 176 ، محسـن خليل : مصدر سابق، ص 518-519، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 276-277، شمران حمادي : مصدر سابق، ص 106-107.

الفرع الأول

نشأة النظام النيابي

تعد إنجلترا مهد النظام النيابي، ففيها نشأ وتطور واكتمل عبر تاريخ طويل، ومنها انتقل إلى غيرها من الدول، وفي مقدمتها فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية .

فقد استقرت عادة ملوك إنجلترا ــ على الرغم من تأسيس الملكية فيها عام 1066 على قاعدة النظام المطلق ــ على جَمْع مجلس من كبار الحائزين لأراضي التاج، من أجل استطلاع رأيه في شؤون الحكم وفرض الضرائب، وكان هذا المجلس مكوناً من الأشراف ورجال الدين ويحدد الملك عدد أفراده وكيفية تشكيله، وكان رأيه استشارياً، إذ لم يكن الملك مقيداً به .

وبعد خضوع إنجلترا لسلطات النورمانديين توسعت اختصاصات المجلس في المجالين التشريعي والقضائي، ثم أضيفت إليه صلاحيات جديدة، بعد صدور وثيقة العهد الأعظم عام 1215، تتمثل في مشاركته للملك في وضع القوانين وفرض الضرائب .

وفي عام 1254 حدث تطور مهم في تشكيل المجلس الذي أصبح يسمى (البرلمان) [1]. فبعد أن كان مكوناً من الأشراف ورجال الدين، دعا الملك هنري الثالث فارسيْن مُنْتَخَبَيْن عن كل مقاطعة، ثم آخرين من المدن الهامة، وقد أدى هذا التشكيل الجديد للمجلس إلى حدوث صراع من نوع جديد بين الأشراف ورجال الدين من جانب، ونواب المقاطعات والمدن من جانب آخر، تسبب في انقسام البرلمان إلى مجلسين اعتباراً من سنة 1261، هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، ثم أصبح لكل منهما سنة 1351 مكان خاص يجتمع به .

وفي القرن السابع عشر شهدت إنجلترا حركة ديمقراطية توجت بإصدار ميثاق الحقوق BILL OF RIGHTS عام 1689، والذي يعد نقطة البداية في

---

(1) اصطلاح برلمان أصله فرنسي، نشأ عن فعل كلمة (PARLER) وكان يعني جمعية تجري فيها المناقشات، وقد انتقل المصطلح من فرنسا ــ مع النورمانديين الفاتحين ــ إلى إنجلترا، حيث أخذ يدل على المجلس الكبير، ثم فيما بعد يدل على المجمع المؤلف من مجلس العموم واللوردات في حين أن هذا الاصطلاح صار يدل في فرنسا على المحاكم العليا الكائنة في العاصمة وفي المدن الكبرى، انظر : آدمون رباط : مصدر سابق1/ 127.

قيام الملكية المقيدة (الدستورية) ، وانتهاء لعصر السلطان المطلق . وفي العام نفسه صدر قانون لحماية الحريات الفردية تقرر الحق فيه لكل إنسان حرية الفكر، والرأي، والتملك، وعدم جواز القبض عليه وحبسه إلا بموجب إجراءات خاصة، وأن لا تجرى محاكمة متهم إلا أمام هيئة محلفين .

وفي داخل البرلمان كانت الغلبة لمجلس اللوردات، وفي مرحلة تالية تعادلا في الاختصاصات، ثم مالت الكفة لصالح مجلس العموم . وفي عام 1928 انتهت عدة إجراءات تتعلق بالنظام الانتخابي بحيث أصبح اقتراعا عاما سريا ومباشرا جعل النظام النيابي الإنجليزي نظاما تمثيليا ديمقراطيا، وإن السلطة فيه تعود إلى الشعب يمارسها نوابه باسمه .

وفي فرنسا، ومنذ العصر الوسيط جرى ملوكها على دعوة مجلس الطبقات العامة المكون من النبلاء ورجال الدين وممثلي الطبقة الثالثة – كما كانت تسمى – من أهالي المقاطعات والمدن، وبعد أن تعطل دور هذا المجلس منذ عام 1614، دعاه الملك لويس السادس عشر إلى اجتماع في 5 آيار عام 1789 من أجل الحصول على دعمه من أجل فرض ضرائب جديدة، غير أن الملك فوجئ بأن ممثلي طبقات الشعب كانوا مزودين من مفوضيهم بعرائض تتضمن رغبتهم في إصدار دستور ينظم قواعد الحكم على أسس جديدة، وتحقيق المساواة بين المواطنين، مع الحفاظ على النظام الملكي، وفي 17 حزيران من عام 1789 تحول المجلس إلى جمعية وطنية، وبذلك أصبحت الملكية المطلقة ملكية مقيدة . وفي 26 آب من نفس العام أصدرت الجمعية إعلانا للحقوق أكدت فيه على أن الأمة هي صاحبة السيادة ومستقرها .

وفى عام 1791 أقرت الجمعية الوطنية الدستور الأول الذي منحها سلطات واسعة، وفي عام 1792 ألغيت الملكية، وخولت الجمعية الوطنية السلطات كافة . ومن هنا نشأ النظام النيابي في فرنسا .

أما في أمريكا فقد تمثل سكان المستعمرات البريطانية الثلاث عشرة بميثاق الحقوق لسنة 1689، وتمسكوا بما قرره من حريات مثل : حرية الرأي، والفكر والاجتماع، وحق تقديم العرائض إلى الحكومة، وإلى وجود المحلفين في المحاكم الجنائية، فضلاعن تمسك الأهالي بانتخاب ممثلين عنهم يتولون فرض الضرائب[1].

---

(1) دافيد كوشمان كويل : النظام السياسي في الولايات المتحدة، ص 38 ـ

وعلى إثر صدور عدة قوانين إنجليزيــة تحــد مــن الحريــات التجاريــة للمستعمرات نشبت حرب الاستقلال التي انتهت بقيام الولايات المتحدة الأمريكية على قاعدة النظام النيابي الديمقراطي، وتأسس مؤتمر (CONGRESS) يتكون من مندوبين عن المستعمرات (الدول) في مرحلة التحالف، تحول إلى مجلــس نيابي ينتخبه الشعب بعد الاستقلال، ويتكون من مجلسين : أحدهما، يمثل الشعب الأمريكي، ويسمى مجلس النواب، وثانيهما ،يمثل الدول الأعضاء في الاتحــاد، ويسمى مجلس الشيوخ .

الفرع الثاني

التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي

تفترض الديمقراطية أن يباشر الشعب السلطة بنفسه باعتباره مصدر جميع السلطات وصاحبها الوحيد. إلا أن تولي الشعب لهذه المهمة يبدو متعذراً في الدول الحديثة، ويكتفي باختيار أشخاص يطلق عليهم اسم النواب يتولون عنه ممارسة السلطة .

إن الحكم في النظام النيابي يتولاه النواب وليس الشعب، فكيف يكون الشعب صاحب السلطة وهو لا يباشرها، بل يتولاها غيره ؟. إن الديمقراطية المثالية هي الديمقراطية المباشرة، وأمام استحالة تطبيقها قيل بضرورة احتفاظ الشعب بمهمة وضع القوانين، على اعتبار أن القانون هو المعبر عن الإرادة العامة، ولكن النظام النيابي يجرد الشعب من جميع سلطاته، ويعطيها إلى ممثلين، ينتخبهم الشعب، يحكمون باسمه ونيابة عنه، فهل يمكن اعتبار النواب ممثلين عن الإرادة العامة؟ أي هل يمكن التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي؟.

لتفسير ذلك لجأ الفقه إلى الحلول التالية :

➢ 1- نظرية النيابة :

لقد أخذت هذه النظرية من فكرة النيابة القانونية في القانون الخاص، حيث تفترض وجود شخصين، أحدهما الوكيل، والآخر الموكل، وتقوم فكرة الوكالة في أن يأتي الوكيل بتصرفات قانونية لا تنتج آثارها في ذمته، بل في ذمة موكله، وكأن هذا الأخير هو الذي قام بالتصرف[1].

وتعد هذه النظرية العلاقة بين البرلمان والأمة بمثابة العلاقة بين الوكيل والموكل، فالبرلمان هو النائب أو الوكيل، والأمة هي الموكل أو المنيب، وما يؤديه البرلمان من أعمال وتصرفات تنسحب آثاره القانونية إلى الأمة، كما لو كانت هي نفسها التي قامت بالعمل أو التصرف .

---

(1) انظر : المادة 927 من القانون المدني العراقي التي تنص على أن (الوكالة عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل) أو بنفس المعنى المواد 699و665و699 من القوانين المدنية في كل من مصر وسوريا وليبيا على التوالي .

وبما أن الأمة تعد كما لو كانت هي نفسها التي تقوم بالتصرفات التي يؤديها البرلمان، وأن آثارها تنسحب إليها بموجب أحكام الوكالة، يزول التعارض بين المبدأ الديمقراطي والنظام النيابي .

وعيب هذه النظرية أنها تقوم على أساس المجاز والافتراض، ذلك أنها تأخذ بفكرة وجود إرادتين، واحدة للوكيل أي البرلمان، وثانية للموكل أي الشعب، وأن إرادة النائب هي التي تقرر بدلا من إرادة المنيب. وهذا الازدواج في الإرادات يتعارض مع جوهر الإرادة ذاتها ، التي تظهر لصيقة بالذات الإنسانية، متصلة بها، وغير قابلة للفصل عنها، ومن بعد فإن إرادة الشعب لا تنفصل عنه، وليس للبرلمان أن يريد بدلا عن إرادة الشعب [1].

كما أعطت هذه النظرية للشعب الشخصية المعنوية، مما يعني تمتع كل من الشعب والدولة بها في آن واحد، وهذا ما لا يمكن التسليم به، لأن الشخصية المعنوية تنسحب إلى الدولة وليس إلى الشعب . وفضلا عن ذلك أنه حتى لو كان بالإمكان الاعتراف للشعب بالشخصية المعنوية، فإنه شخص مجرد، والشخص المجرد لا تكون له إرادة حقيقية، ومن ثم فهو ليس محلا للنيابة أو التوكيل، وعليه لا تكون للشعب إرادة قبل وجود من يمثله، ويريد نيابة عنه . أي أن إرادة الشعب لا تظهر إلا بعد اختيار الحكام [2]

وبذلك فإن إرادة الشعب لا توجد إلا بوجود البرلمان الذي يخلقها ويكونها، ويعبر عنها، ومن ثم فلا وكالة أو نيابة بين الشعب والبرلمان .

➢ 2- نظرية العضو :

انطلقت نظرية العضو من محاولة تفادي العيب الرئيسي الذي أصاب سابقتها، وذلك بالتأكيد على أن الإرادة لا تظهر إلا لصيقة بالذات الإنسانية ومتصلة بها، وبذلك فليس ثمة إرادتان بل إرادة واحدة هي إرادة الشخص الجماعي المنظم، وهذا الشخص الجماعي هو الأمة، التي تعبر وحدها عن إرادتها بذاتها .

أما كيف تعبر الأمة عن إرادتها بذاتها؟ فيكون ذلك عن طريق أعضائها الذين يدخلون في تكوينها، دون أن يكونوا مستقلين عنها، أو أن تكون لهم إرادات خاصة بهم، وأعضاء الأمة هم هيئاتها العامة : التشريعية، والتنفيذية

(1) أدمون رباط ، مصدر سابق، 387/2 .
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 172-173.

والقضائية، التي هي ليست سوى ادوات ستفيد إرادتها، مثلها مثل الأعضاء في جسم الإنسان تستخدم للتعبير عنه دون أن تكون لها إرادة مستقلة، فكما أن اللسان مجرد عضو في جسم الإنسان يستخدم للتعبير عن إرادته، دون أن يكون له إرادة خاصة به، كذلك البرلمان – أو غيره من الهيئات – هو مجرد عضو، يستخدم للتعبير عن إرادة الأمة، حيث لا إرادة لغيرها، ولا وجود إلا لها، ومن بعد فإن إرادة البرلمان ما هي إلا إرادة الأمة .

وبذلك فإن هذه النظرية دفعت الاعتراضات الأساسية التي وجهت إلى النظرية السابقة، بافتراضها وجود إرادة واحدة هي إرادة الأمة، وأن للبرلمان وظيفة معينة دون أن تكون له إرادة مستقلة، وعليه فان هذه النظرية تتفق مع جوهر الإرادة غير القابلة للانفصال، وألا تكون هناك إلا إرادة واحدة هي إرادة الأمة التي تتجسد في الأشخاص الذين يمثلونها.

أما عيب هذه النظرية الأساسي فإنها تقوم كسابقتها على الاعتراف للأمة بالشخصية المعنوية، كما يعيبها أنها قد تشكل خطرا على الحقوق والحريات لأنها تسوي بين إرادة الحكام وإرادة المحكومين، وتجعل إرادة الشعب أو الأمة متلازمة مع إرادة هيئاتها الحاكمة. على اعتبار أن هذه الهيئات هي مجرد أعضاء، وأن تصرفاتها هي إرادة الأمة.

➢ 3- التكييف الصحيح :

في ضوء ما سبق يتبين عدم صلاحية النظريات المجردة لتفسير صلة النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي، ولهذا يتجه الفقه نحو الاعتبارات العملية، والضرورات الاجتماعية، والتطورات التاريخية، حلا لهذا الإشكال.

فالأخذ بالنظام النيابي أملته الاعتبارات العملية وذلك لاستحالة قيام الحكم المباشر في الدول الحديثة نتيجة لاتساع مساحتها، وكثرة عدد سكانها وتعقد مشكلاتها التي لا يمكن لمجموع المواطنين أن يتفهموها، أو أن يكون في وسعهم إيجاد الحلول لها، لما يتطلب قيام هيئات فنية متخصصة لعلاجها، وهذه الهيئات هي عبارة عن نواب الشعب ممن لهم حسن التكوين وواسع الخبرة، وعمق الثقافة، ما يؤهلهم للحكم باسم الشعب ونيابة عنه .

أما الضروريات الاجتماعية في قيام الحكم النيابي فتتمثل في مفهوم الديمقراطية الذي ينطوي على وجهين: أولهما حكم الشعب للشعب، وثانيهما في أن الغاية من الديمقراطية هي أن تكون من أجل الشعب، وذلك بتحقيق مصالحه،

وهذه المصالح تتحقق ــ باعتقادنا ــ سواء حكم الشعب نفسه بنفسه، أو باشر السلطة عن طريق ممثلين، ينتخبهم الشعب، ويحكمون باسمه ونيابة عنه .

وفضلاً عن ذلك فإن النظام النيابي لم ينشأ على أساس مبدأ فلسفي، أو نتيجة لأفكار نظرية محددة، وإنما نشأ ونما واكتمل نتيجة لتطورات تاريخية حدثت في إنجلترا، ومنها انتقل إلي الدول الأخرى .

الفرع الثالث

خصائص النظام النيابي

يفترض النظام النيابي قيام الشعب باختيار هيئاته العامة: التشريعية والتنفيذية والقضائية، لتحكم باسمه ونيابة عنه. غير أن الأنظمة النيابية قد اتجهت نحو حلول متباينة، فمنها: من يجعل اختيار الهيئات الثلاثة بيد الشعب[1]، ومنها ما يحصر فكرة النيابة في البرلمان فقط [2]على أن يراقب ويشرف على تشكيل الهيئتين الأخريين: التنفيذية والقضائية. وعلى هذا الأساس فقد اعتبر الفقه وجود البرلمان هو الركن الأساسي للنظام النيابي، انطلاقاً من أن البرلمان هو الذي يتولى إصدار القانون، وأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة.

على أنه لا يكفي وجود الهيئة النيابية فقط، بل يجب أن ينهض النظام النيابي على خصائص أخرى،وهي أن تكون هذه الهيئة النيابية منتخبة، وأن تحوز على سلطات حقيقية، وأن تكون مدتها محدودة، وأن يكون أعضاؤها ممثلين للشعب بمجموعه. وسنتعرض لبيان هذه الخصائص، وكما يأتي : ــ

• 1- أن تكون الهيئة النيابية منتخبة:

من أجل أن تتمتع الهيئة النيابية بصفتها التشريعية لابد أن تكون هذه الهيئة منتخبة، لأنها تتولى وضع القوانين. وهذه المهمة تتم نيابة عن الشعب، ولكي يتحقق معنى النيابة يجب أن يفصح الشعب عن رأيه بأن يقوم بتشكيل هيئته النيابية بواسطة الانتخاب .

وعلى هذا الأساس فإن أية هيئة يتم تشكيلها بوسيلة غير وسيلة الانتخاب كالتعيين أو الوراثة لا تعد هيئة نيابية، ولا يصح أن تتولى التعبير عن الإرادة

---

(1) كما هو الحال في النظام النيابي الرئاسي

(2) وهو ما يأخذ به كل من نظام حكومة الجمعية، والنظام البرلماني.

العامة. لذلك فإن انتخاب الهيئة النيابية هو أساس النظام النيابي الذي لا يقوم أو يتحقق إلا بانتخاب جميع أعضائها.

- **2- أن تتمتع الهيئة النيابية بسلطات فعلية :**

لا يكفي عنصر الانتخاب وحده لإضفاء الصفة النيابية، بل يتعين علاوة على ذلك أن يباشر المجلس المنتخب سلطات فعلية نهائية. وتظهر هذه السلطات النهائية أساساً في أداء الوظيفة التشريعية بأن يكون للبرلمان حق اقتراح القوانين، وأن يكون صاحب الحق الوحيد في الموافقة النهائية على جميع القوانين، وأن يستحيل إصدار أي تشريع إلا بعد موافقته. باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي في الدولة.

يضاف إلى وظيفة التشريع ما يتمتع به البرلمان من سلطات في المجالات السياسية والمالية.

وعلى ذلك فلا يمكن إضفاء الصفة النيابية على أنظمة تتشكل برلماناتها على أساس الانتخاب، إذا كانت لا تتمتع إلا بسلطات استشارية، وكانت السلطة الفعلية النهائية بين أيدي غيرها أفراداً أو هيئات.

- **3- أن تكون مدة الهيئة النيابية مؤقتة (محددة بمدة معينة)**

استناداً إلى كون الهيئة النيابية تتولى التعبير عن الإرادة العامة يتعين ألا تكون مدتها مؤبدة، إذ يقتضي العودة إلى الشعب خلال مدة محددة، لمعرفة رغباته وميوله وإرادته، بإجراء انتخابات جديدة، لمعرفة اتجاهات الرأي العام، أما جعل مدة الهيئة النيابية غير محدودة فيؤدي إلى إهدار فكرة النيابة عن الشعب، لأن هذه الهيئة ستفقد بعد حين صفتها التمثيلية، وتبتعد عن اتجاه الشعب وإرادته.

كما وأن جعل مدة الهيئة النيابية مؤقتة يحقق غرضاً آخر، هو قيام رقابة الشعب على نوابه، وذلك بأن يجعلهم معبرين عن تطلعاته دائماً من خلال رغبة النواب الاحتفاظ بثقته أملا في تجديد عضويتهم، ومن هنا يتحقق المبدأ الرقابي بتجديد الثقة ببعض النواب، وتجريدها عن بعضهم الآخر، تبعاً لدوام الثقة أو عدم دوامها بين النائب وناخبيه.

وتتفق معظم الدساتير على مدد متوسطة في تحديد مدة الفصل

التشريعي[1] التي تتراوح بين ثلاث سنوات إلى خمس سنوات، وسبب ذلك يعـود إلى أن المدد القصيرة تؤدي إلى إرباك العمل، وجعل النواب خاضعين بصفـــة مستمرة للناخبين كي يعيدوا انتخابهم، وأن المدد الطويلة تباعد بين الهيئة النيابية وحقيقة اتجاهات الرأي العام.

- **4-تمثيل عضو الهيئة النيابية للشعب بأجمعه :**

ومن أجل إضفاء الصفة التمثيلية على الهيئة النيابية يجب أن تقوم العلاقـــة بين النواب والناخبين على أساس أن يكون عضو هذه الهيئة ممثلا عن الشـــعب بمجموعه، لا أن يكون مجرد نائب عن ناخبي دائرته. وقد كـــان النـــواب فـــي السابق يمثلون دوائرهم الانتخابية، ولكن بعد قيام الثورة الفرنسية أصبح عضـــو البرلمان يمثل الأمة بأجمعها، وعلى ذلك كان تنظيم العلاقة بين الناخبين والنواب من المسائل التي أثارت الجدل، ونظمتها عدة أفكار: منها فكرة الوكالة الإلزامية، وفكرة الوكالة العامة للبرلمان، وفكرة الانتخاب مجرد لختيار.

وسنحاول إلقاء الضوء على هذه الأفكار، وكما يأتي :

- **أ – فكرة الوكالة الإلزامية :**

بمقتضى فكرة الوكالة الإلزامية يكون النائب ممثلا لنـــاخبي دائرتـــه فـــي المقاطعة التي يمثلها، أو الطائفة التي ينتمي إليها. فالنائب في برلمان إنجلترا، أو في مجلس طبقات الشعب في فرنسا، كان يرتبط بالدائرة التي يمثلـــها برابطـــة وكالة إلزامية تستند إلى فكرة الوكالة المعروفة في مجـــال القـــانون الخـــاص، فالنائب مثل الوكيل يستمد سلطته من ناخبيه، شأنه في ذلك شأن الوكيـــل الـــذي يستمد كيانه القانوني من موكله، ومن بعد فإنه لا يمثل إلا ناخبي دائرته مـــا دام هؤلاء هم الذين اختاروه [2]

---

(1) يطلق اصطلاح الفصل التشريعي على مدة نيابة البرلمان التي تبدأ بانتخابـــه، وتنتـــهي بانتهاء مدة نيابته المحددة، أو بحله، يشتمل الفصل التشريعي على عدد من أدوار الانعقاد، وقد حددت المادة 56 من قانون المجلس الوطني العراقي الفصل التشريعي بأربع ســـنوات، أمـــا دورات الانعقاد، فقد تولت المادة(47) من الدستور المؤقت تحديدها بدورتين عاديتين كل عام، وفي مصر تحددت مدد المجالس النيابية بخمس سنوات من تاريخ أول اجتماع لـــه، أنظـــر : المواد (69) من دستور سنة 1956و (51) من الإعلان الدستوري المؤقـــت الصـــادر ســـنة 1964. والمادة (92) من دستور سنة 1971

(2) أنظر : أنور الخطيب: مصدر سابق، ص 231 .

ويُعتقد أن سيطرة المصالح المحلية والطائفية هي التي ساهمت في قيام رابطة الوكالة الالزامية، فضلاً عن عدم استقرار فكرة الدولة الموحدة، إضافة إلي أنه لم يكن للهيئات النيابية إلا إبداء رأي استشاري .

وقد ترتب على رابطة الوكالة الإلزامية نتائج مهمة منها أن للناخبين الحق في وضع برنامج معين، وأن على النائب الالتزام بهذا البرنامج والمنهج الذي رسموه له، والتعليمات التي حملوها إياه، فإذا أثير موضوع لم تتناوله الوكالة كان على النائب الامتناع عن إبداء الرأي، والعودة إلى ناخبيه.

وكان النائب ملزماً بتقديم حساب عن أعماله لناخبيه، فهو مسؤول عن تقصيره وأخطائه أمامهم. لذا فإن عليه أن يبذل عنايته الكافية في تنفيذ الوكالة، وإلا ترتب عليه إقرار مسئوليته المدنية عن سوء أدائه، وطبيعي أن الناخبين يتحملون مصاريف عملية الانتخاب، كما يتحملون مصاريف النائب نفسه.

وفي ضوء ما تقدم تتضح خطورة فكرة الوكالة الإلزامية على المبدأ الديمقراطي، ذلك لأن هذا المبدأ الأخير يستند إلى فكرة أن السيادة للشعب، في حين تجعل الوكالة الإلزامية النائب ممثلا لدائرته فقط، عليه مراعاة مصالحها دون مصلحة الشعب، مما يسمح بأن تكون إرادة هذه الدائرة فوق إرادة الأمة.

كما لوحظ على هذه النظرية أنها استندت في تفسير العلاقة بين النائب وناخبيه إلى قواعد القانون الخاص، ورتبت نفس الآثار التي تنشأ عن عقد الوكالة، مع أن هذه الرابطة تعد من روابط القانون العام. وفضلا عن ذلك فإن فكرة الوكالة الإلزامية تصطدم بصعوبات عملية، يأتي في مقدمتها طبيعة الموضوعات التي تطرح أمام البرلمان، والتي تتسم ـ عادة ـ بالعمومية، وترتبط بمصلحة مجموع الشعب، لا بمصالح دوائر انتخابية معينة، وكذلك استحالة عودة النائب إلى ناخبيه كلما دعت الحاجة إلى إصدار القرارات وإلغائها[1] ، لكل ذلك تحول الوضع في نهاية القرن الثامن عشر، وأصبح النائب يمثل الشعب، لا مجرد دائرته الانتخابية، استناداً إلى نظرية جديدة تقوم على أساس الوكالة العامة للبرلمان .

---

(1) رفض " ميرابو " وهو من زعماء الثورة الفرنسية فكرة الوكالة الإلزامية عندما قال :(إذا كنا مقيدين بالتعليمات التي أعطيت لنا فما علينا إلا أن نضع ملفاتنا على مقاعدنا، ونعود إلى منازلنا) أورده إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 141 ، وحيد رأفت وآخر: مصدر سابق، ص 148 .

❖ ب – فكرة الوكالة العامة للبرلمان :

تقوم هذه النظرية على أساس فكرة الوكالة أيضاً، ولكن هذه الوكالة ليست بين النائب وناخبي دائرته، بل هي وكالة عامة للبرلمان بمجموعه، عن الأمة بمجموعها، فالأمة صاحبة السيادة، لا تملك إلا إرادة واحدة، هي الإرادة العامة تنيب البرلمان للتعبير عنها، وبما أن سيادة الأمة لا تقبل التجزئة ولا التقسيم فإن الوكالة التي تمنحها لا تكون إلا عامة، لذا فان وكالة البرلمان عنها لا يمكن أن تكون إلا وكالة عامة .

وتستند فكرة الوكالة العامة للبرلمان على النظرية التي وضعها رجال الثورة الفرنسية عن السيادة، وهي نظرية سيادة الأمة، وهكذا نص إعلان الحقوق الصادر عام 1789 على أنه (لا يجب على النائب قبول أية وكالة)، وكذلك قررت المادة السابعة من دستور سنة 1791 على أن (النواب ليسوا ممثلين للأقاليم التي يُنْتَخَبُوَن عنها، ولكنهم يمثلون الأمة جميعها، ولا يمكن إعطاؤهم أي توكيل).

وفي ضوء ما تقدم فإن النتائج التي تترتب على الأخذ بفكرة الوكالة العامة للبرلمان تختلف عن النتائج التي رأيناها نتيجة الأخذ بفكرة الوكالة الإلزامية.

ذلك أن النائب أصبح يمثل الأمة بأسرها وعليه مراعاة مصالحها، وما مراعاته للمصالح المحلية إلا بالقدر الذي تتحقق معه مصالح الأمة . ولم يعد النائب أسيراً لتوجيهات ناخبيه، بل أصبح حراً في إبداء رأيه، والاشتراك في مناقشة أي موضوع، كما لم يعد ملزماً بتقديم حساب إلى ناخبيه عن أسلوب ممارسته لعمله، كما لم يعد باستطاعة الناخبين عزل النائب طوال مدة عضويته. وواضح أن هذه النظرية استهدفت تحرير النائب من تبعيته لناخبيه، بحسبانها النائب ممثلا للأمة ككل، وعليه مراعاة مصالحها لا مصالح ناخبيه ما دامت الوكالة عامة عن الأمة، ويترتب على ذلك ضرورة تقيد البرلمان برغبات الأمة واتجاهاتها، على أساس أن الوكيل ملزم بمراعاة رغبات موكله. ومع التسليم بأن هذه الفكرة تفضل فكرة الوكالة الالزامية، فانها لا تخلو من النقد، لأن من نتائجها حتمية تقيد البرلمان برغبات الأمة، وأن تكون جميع القوانين التي يصدرها موضع رضاء الرأي العام، وبطلان أي قانون لا يتمتع بهذا الرضاء وذلك لخروجه عن حدود الوكالة. وهذا ما لا يتفق مع الواقع العملي، لأن كثيراً ما يضع البرلمان تشريعات لا تتمتع بالضرورة بقبول الرأي العام.

❖ ج – نظرية الانتخاب مجرد اختيار:

يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة بين الناخب والنائب تستند إلى قيام الناخبين باختيار الأشخاص المؤهلين لتولي الحكم بواسطة الانتخاب، فالعلاقة إذن هي مجرد اختيار لمن يتوسم فيهم الجمهور وسع الخبرة، وعمق الثقافة، وحسن التكوين والسمعة والنزاهة، بحيث يعتقد الناخبون أن هؤلاء هم أصلح المرشحين. وتهدف هذه النظرية إلى إنهاء أية صلة بين النائب وناخبيه، وتحرير إرادته في مواجهتهم، وتذهب إلى أن دور الناخب ينتهي بمجرد إدلائه بصوته، ثم ينصرف النائب إلى أداء عمله حسبما يمليه عليه ضميره، مع ما يرتبه ذلك من عدم وجوب تقيد النواب حتماً برغبات الشعب واتجاهاته في التشريعات التي يضعونها.

ويعاب على هذه النظرية أنها حاولت قطع كل علاقة أو صلة بين البرلمان وجمهور الناخبين، لأنه مهما قيل عن استقلال البرلمان فإنه يظل ممثلاً عن الأمة، مما يوجب أن يكون معبراً عن تطلعات الرأي العام، ولكن من غير إلزام، ومن هنا جرت الدساتير على تحديد مدة البرلمانات، مما يتيح تجديدها دورياً، وتخفيف رقابة الناخبين على أعمالها، بإعادة انتخاب النواب أو إسقاطهم كلاً أو جزءاً [1].

ونحن نعتقد مع أغلبية الفقهاء أن علاقة النائب بالناخب هي علاقة ذات طابع سياسي، ولا ينبغي اللجوء إلي النظريات القانونية المجردة، فقد أصاب النظام النيابي التطور، فأصبح تأثير الناخبين على النواب كبيراً، بحيث لا يستطيع تجاوز رغبات ناخبيه، وهو مضطر لإدامة الصلة معهم، والاحتفاظ بثقتهم من أجل إعادة انتخابه، كما أدت قوة الأحزاب السياسية إلى هيمنتها على ممثليها في المجالس النيابية، وإخضاعهم إلى برامجها، وإلا فقدوا ثقة الحزب، وحرموا من مساعدته في الانتخابات. ومعلوم أن برامج الأحزاب السياسية هي برامج قومية على الأغلب. وفضلاً عن ذلك فإن الموضوعات التي تطرح على البرلمانات هي ذات طابع قومي بالدرجة الأولى، لكل ذلك يجد النواب أنفسهم مضطرين إلى الموازنة بين مصالح ناخبيهم في دوائرهم الانتخابية، وبين المصالح القومية العليا.

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن موضوع العلاقة بين النائب والناخب، انظر : السيد صبري : مصدر سابق، ص 93 ــ، عبد الحميد متولي : مصدر سابق، ص 173 ــ، فؤاد العطار : مصدر سابق، ص 294 ــ، محسن خليل : مصدر سابق، ص 530 ــ، ثروت بدوي : النظم السياسية،مصدر سابق ص 177 ــ، إسماعيل الغزال : مصدر سابق، ص 139 ــ، سعد عصفور : مصدر سابق، ص 183 ــ، عبد الغني بسيوني : مصدر سابق، ص 211 ــ

الفرع الرابع

تنظيم الهيئات النيابية

تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها ما يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد، تسمى نظم المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دول أخرى وتسمى نظم المجلسين .

وإذا كان الأصل التاريخي لنشأة النظام النيابي يعود إلى إنجلترا فقد كانت هيئتها النيابية متفردة في البدء، إذ يتكون البرلمان فيها من مجلس واحد يضم رجال الدين والنبلاء . وبعد إضافة ممثلين عن المدن والمقاطعات إلى عضويته، فضل هؤلاء عقد جلساتهم في قاعة منفردة، مما ساهم في خلق الازدواجية فيه . وبذلك تكون الثنائية قد ولدت بصورة تلقائية، وتوطدت نتيجة للتطور التاريخي لسلطات البرلمان بمجلسين : اللوردات ،والعموم .

وفي الأصل كان المبدأ تَساوي المجلسين في الاختصاصات، ثم ما لبث أن تطورت لصالح مجلس العموم الأكثر تمثيلاً للشعب .

ويلاحظ بوجه عام أن نظام المجلسين كان هو السائد في القرن التاسع عشر، وذلك لتأثر الدول النيابية بإنجلترا وهي، مهد النظام النيابي، ولما له من مزايا، ولكن منذ بداية القرن العشرين بدأت الدول تتجه نحو نظام المجلس الفردي، الذي أصبح هو السائد، وتقلص بالتالي نظام المجلسين وأصبح محدود التطبيق .

ولكل من هذين النظامين مسوغاته ومزاياه، كما أن له عيوبه ومثالبه، وهذا ما سيتبين لنا من خلال عرضنا لكل منهما، وكما يأتي :

➢ **أولاً : نظام المجلسين :**

تأخذ الكثير من الدول بنظام المجلسين، متأثرةً بإنجلترا، أو للاستفادة من مزاياه، ومنها دول عربية، لم يبق منها إلا مصر والأردن [1]، حيث يتكون البرلمان المصري من مجلسي الشورى والشعب، ويتكون مجلس الأمة الأردني بموجب المادة 62 من دستور سنة 1952 من مجلسين هما: مجلس الأعيان

(1) كان مجلس الأمة في العراق إبان العهد الملكي يتكون من مجلسين، هما مجلس الأعيان ومجلس النواب

ومجلس النواب .

ويجد نظام المجلسين انتشاراً أوسع في الدول الغربية، فضلاً عن إنجلترا حتم النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية وجود مجلسين، هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب، كما ظهر هذا النظام في فرنسا، حيث يوجد مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، وألمانيا حيث يتألف البرلمان من مجلسين، هما : المجلس الوطني والمجلس الاتحادي، وإيطاليا حيث يوجد مجلس للنواب وآخر للشيوخ ...

ويتطلب الأخذ بنظام المجلسين ضرورة المغايرة بينهما من حيث التكوين ومن حيث الاختصاص، حتى لا يكون أحدهما صورة طبق الأصل من الآخر ومن بعد تنتفي الحكمة من ازدواجهما .

وسنرى مظاهر المغايرة بينهما، ثم نبين مزايا نظام المجلسين، وكما يأتي:

• أ - المغايرة بين المجلسين :

◻ 1- المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين :ـ

تتنوع مظاهر المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين، فتنصرف إلى تشكيلهما، وإلى عدد أعضاء كل منهما، والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء، وفي ناخبيهم، وأخيرا المغايرة بالنسبة لمدة العضوية .

فالغالب حاليا هو أن يتكون المجلس الأدنى كله بالانتخاب الشعبي، على اعتبار أن هذا المجلس هو الممثل عن الأمة والمعبر عن الرأي العام، في حين تختلف الدول في طريقة تكوين المجلس الأعلى، إذ تجعل بعضها الوراثة أساساً في عضويته، مثل مجلس اللوردات في إنجلترا، الذي يتم شغل معظم مقاعده عن طريق الوراثة، وفي دول أخرى يتم تشكيله بوساطة التعيين، مثل مجلس الأعيان العراقي إبان العهد الملكي، ومجلس الأعيان الأردني، وفي هذين المثالين يكون التعيين لمدة محدودة [1]، ولكن في حالات أخرى يكون التعيين لمدى الحياة، كما هو الحال في عضوية بعض اللوردات الانجليز، وطريقتي الوراثة والتعيين لا تتفقان مع الديمقراطية .

---

(1) تنص المادة 32 من الدستور العراقي لسنة 1925 على أن الملك يعين الأعيان لمدة ثماني سنوات .

وتحقيقا للديمقراطية تعتمد بعض الدول على الانتخاب أسلوباً وحيداً لاختيار جميع أعضاء المجلس الأعلى . ولكن من أجل تجنب المطابقة بين المجلسين لابد من إيجاد بعض الفوارق بينهما دون المساس بالطابع الديمقراطي، وهكذا يجري انتخاب المجلس الأدنى بالانتخاب العام المباشر، في حين يتم انتخاب المجلس الأعلى بوساطة هيئة انتخابية خاصة، وحتى في هذه المسألة فإن بعض الدول تختلف عن بعضها الآخر، غير أن المهم هو تجنب الموازاة بين المجلسين[1].

وتعمل بعض الدول عند تكوين المجلس الأعلى على الجمع بين طريقتي الانتخاب والتعيين، أي أن يقوم الشعب بانتخاب بعض أعضائه، على أن تتولى الحكومة تعيين بعضهم الآخر، على أن تكون الأغلبية للعنصر المنتخب حتى يمكن إضفاء الصفة النيابية على المجلس . والحكمة في تعيين بعض الأعضاء هي في سد النقص في بعض الخبرات والاختصاصات . كما هو الحال في تكوين مجلس الشورى المصري، حيث يتم انتخاب ثلثيه وتعيين الثلث الباقي [2].

ومن الدول ما يجعل لبعض الأشخاص عضوية المجلس الأعلى بحكم مناصبهم الحالية أو السابقة. أي أنهم يتمتعون بهذه العضوية بحكم القانون، ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور إيطاليا سنة 1948، والذي منح رؤساء الجمهورية السابقين عضوية مجلس الشيوخ، طيلة حياتهم، إلا إذا رفضوا ذلك .

وتتحقق المغايرة بين المجلسين أيضاً في عدد أعضاء كل منهما، ويكون عدد أعضاء المجلس الشعبي ــ عادة ــ أكثر من عدد أعضاء المجلس الآخر انطلاقاً من أن المجلس الأول أكثر تمثيلاً للشعب . وتتجلى أهمية التفوق العددي في حالة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر مشترك، لتقرير بعض المسائل المهمة.

وقد تكون المغايرة أيضاً من حيث الشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين وفي ناخبيهم، وتكون في المجلس الشعبي ــ عادة ــ أيسر عن المجلس الآخر. فمن حيث السن يشترط في أعضاء وناخبي المجلس الثاني سنا

---

(1) ففي فرنسا يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب غير المباشر من قبل هيئة انتخابية خاصة مكونة من النواب وأعضاء المجالس العمومية ومندوبي المجالس البلدية .

(2) نصت المادة الأولى من القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى على أن ينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري ، .... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي) .وكان الدستور المصري لسنة 1971 قد تعدل، بإضافة باب سابع سنة 1980، استحدث مجلس الشورى

أكبر من سن أعضاء وناخبي المجلس الأول [1]. وقد تشترط في أعضاء المجلس الأعلى شروط أخرى، كالانتماء إلي طوائف أو طبقاتٌ معينة، كما في مجلس الشيوخ البلجيكي، حيث أوجبت المادة 56 من الدستور على أن يكون أعضاء مجلس الشيوخ من الوزراء، والنواب، وحملة المؤهلات العليا وأساتذة الجامعات، ورؤساء النقابات، ومن له دخل عقاري معين، أو يدفع قدراً معيناً من الضرائب المباشرة .

وأخيراً يختلف المجلسان ــ عادة ــ من حيث مدة عضويتهما، وتتجه الدساتير إلى جعل مدة نيابة المجلس الشعبي أقصر من مدة نيابة المجلس الآخر ذلك لأن المجلس الأول هو الأكثر تمثيلاً للشعب، مما ينبغي معه أن تكون مدته متوسطة، تُمكّنَ الشعبَ من فرض رقابته عليه، بوساطة الانتخابات لمعرفة اتجاهات الرأي العام . أما طول مدة نيابة المجلس الآخر، فإنها لا تحول دون تحقيق غاياته التي تنصب على توفير بعض الكفاءات، وتحقيق التوازن وتخفيف حدةَ النزاع بين السلطات [2].

كما تميل الدساتير إلى التجديد الكامل لجميع أعضاء المجلس الشعبي بعد انتهاء مدته، في حين يكون التجديد جزئياً بالنسبة للمجلس الآخر، كما هو الحال في الولايات المتحدة حيث أن مدة أعضاء مجلس النواب سنتان فقط، ويتم التجديد لجميعهم، في حين تكون مدة مجلس الشيوخ ست سنوات، يتم تجديد الثلث كل سنتين، كذلك في مصر حيث جعل دستورها النافذ سنة 1971 مدة العضوية في مجلس الشعب خمس سنوات، ويكون التجديد كلياً، في الوقت الذي تكون فيه عضوية مجلس الشورى ست سنوات، ويكون التجديد نصفياً كل ثلاث سنوات [3].

□ 2- المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص :

الأصل العام أن الوظيفة الأساسية للبرلمان تنصرف إلى مباشرة السلطة التشريعية، وهي تتمثل في اقتراح القوانين، وفي إصدارها، ومن ثم فإن من الطبيعي أن يتولى المجلسان هذه السلطة، عند الأخذ بنظام الازدواج، ومن بعد يلزم موافقة المجلسين على مشروعات القوانين حتى تتحول إلي تشريعات نافذة،

---

(1) تقرر المادة 70 من الدستور الأردني على أن يكون عمر عضو مجلس النواب 30 سنة، في حين تشترط المادة 164 أن يكون عمر عضو مجلس الأعيان 40 سنة .

(2) محمود البنا: مصدر سابق، ص 285 .

(3) أنظر: المادتين (92،196) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 .

وهذا ما نصت عليه المادة 45 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، والمادة الأولى من الدستور الأمريكي النافذ لعام 1787، ويفترض هذا النظام إقامة حوار بين المجلسين حتى يتم الاتفاق على نص موحد أو إهمال الاقتراح الوارد من أحدهما، في حالة رفضه المطلق من قبل الآخر، وتسمى الأنظمة التي تعطي للمجلسين نفس القوى فيما يتعلق بالمسائل التشريعية، بالثنائية المتساوية [1] ومثالها الأنظمة المعمول بها في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وإيطاليا وبلجيكا .

وإذا كانت الثنائية المتساوية هي الأصل العام فإن الكثير من الدساتير فرقت بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي، وأعطت المجلس الشعبي سلطات أوسع من المجلس الآخر، مما أصبح يعرف بالثنائية غير المتساوية [2]، في هذه الحالة يكون من الصعب إعطاء صورة واضحة لقواعد محددة يمكن تطبيقها، ولكن بنحو عام تميل الدساتير إلى تقييد سلطة المجالس العليا في المسائل التشريعية، والمالية، والرقابة على الحكومة .

ففي القوانين العادية تذهب بعض الدساتير إلى حرمان المجلس الأعلى من حق اقتراحها، أو وجوب عرضها، أولا على المجلس الشعبي، أو إعطائه الغلبة في حالات الخلاف بين المجلسين، وذلك بأن تجعل الكلمة النهائية له في إقرار مشروع القانون [3].

أما في المسائل المالية فإن اختصاصات المجالس العليا بشأنها تقل كثيراً عن اختصاصات المجالس الشعبية، ولعلها تشكل القاعدة المشتركة في معظم الدساتير في المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص .

ويتولى المجلس الشعبي دون غيره اختصاص الرقابة على أعمال الحكومة في الأنظمة البرلمانية والمختلطة، فهو الذي يمنح الثقة، وفيه يجري استجواب الحكومة، ومساءلتها سياسياً، أو سحب الثقة منها وإسقاطها، والأمثلة على ذلك كثيرة، من إنجلترا ذات النظام البرلماني، وفرنسا ذات النظام المختلط في ظل دستور سنة 1958، وكذلك مصر في ظل دستورها الحالي لسنة 1971 .

---

(1) إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 196

(2) نفس المصدر السابق، ص 197–198 .

(3) محمود البنا: المصدر السابق، ص 287 .

- ب ــ مزايا نظم المجلسين :

يتفق الفقه [1]على عدة مزايا تترتب على الأخذ بنظام المجلسين، نعرض أهمها، وكما يأتي :

- 1- ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد المركزي :

تتكون الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً من أفراد هم عبارة عن شعب الدولة يضمهم إقليم واحد، ومن الكثير من المقاطعات أو الولايات أو الدويلات، المستقلة استقلالاً ذاتياً، مما يتطلب أن تتولى بنفسها شئون سلطتها السياسية الداخلية . لهذا أضحى نظام المجلسين ضرورة أساسية في كل دولة اتحادية، حيث يمثل المجلس الأول شعب الدولة بأكمله، في حين يعكس المجلس الثاني النزعة الاستقلالية للولايات أو الدويلات وعلى قدم المساواة، بصرف النظر عن مساحة كل منها أو عدد سكانها . وهكذا يحفظ نظام المجلسين النيابيين التوازن بين مصالح الاتحاد ومصالح الولايات

- 2- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية :

إن انتشار المبادئ الديمقراطية وإقرار حق الاقتراع العام أدى إلى هبوط مستوى كفاءة المجلس النيابي، وذلك لعزوف الكفاءات عن دخول الانتخابات أو أنها لم تتمكن من النجاح فيها، ويعمل نظام المجلسين على تلافي هذا العيب، بأن يسمح بمد المجلس الأعلى برجال العلم وذوي الكفاءة والخبرة بوساطة التعيين لعدد محدد من أعضائه، أو حصر الترشيح لعضويته فيهم .

- 3- تحقيق الإجادة التشريعية :

يؤدى وجود مجلسين نيابيين إلى الجودة والإتقان في العمل التشريعي، فالقانون لا يصدر إلا بعد دراسته ومناقشته مرتين، مما يمنع التسرع في إصداره وإزالة الأخطاء التي تعتري قواعده، وبذلك تصدر التشريعات وهي تتسم بالدقة والنضوج، وأكثر اتفاقاً مع دواعي الاستقرار القانوني .

---

(1) وحيد رأفت وآخر: مصدر سابق، ص 197 ــ،عثمان خليل: مصدر سابق، ص 241، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 193، محسن إبراهيم : مصدر سابق ، ص 491 ــ، سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ص 191 ــ، عبد الغني بسيوني : مصدر سابق، ص 248 ــ، إسماعيل الغزال : مصدر سابق، ص 193ــ ، محمود البنا : مصدر سابق، ص 289 ــ، عاصم عجيلة وزميله : مصدر سابق، ص 233 ــ .

- 4- منع استبداد المجالس التشريعية :

لقد أثبتت التجربة أن المجالس النيابية تميل إلى توسيع سلطاتها مما قد يؤدي إلى سوء استعمالها، والافتئات على حقوق الهيئات الأخرى، حتى قيل أن الاستبداد انتقل من أيدي الملوك إلى المجالس النيابية [1] ، لذلك حرص الكثير من النظم السياسية على الحد من سلطاتها التشريعية عن طريق توزيعها [2] .

وهكذا يحول وجود مجلسين نيابيين دون استبداد أحدهما، إذ يمكن لكل منهما إيقاف الآخر عند حدود سلطته المشروعة .

- 5- تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :

يساعد نظام المجلسين على تخفيف حدة النزاع بين أحدهما وبين الحكومة، حيث يقوم المجلس الآخر بمهمة التوفيق بينهما، أو دعم مركز أحد طرفي النزاع بتأييد موقفه، مما يحمل على الاعتقاد بأنه على حق . وبذلك فإن انضمامه إلى أحد الطرفين يحمل -غالباً- الطرف الآخر على التسليم، وهذا كله عكس حالة المجلس الواحد، حيث يحصل نوع من الانقلاب الدستوري في حالات الصراع الشديد بينه وبين الحكومة [3].

ثانياً: نظام المجلس الواحد

تعطي كثير من دول العالم في الوقت الحاضر السلطة التشريعية إلى مجلس واحد يتكون من عدد من النواب، يتم - كأصل عام - انتخابهم بواسطة الشعب، وفقاً لما يقرره القانون الانتخابي .

وانتخاب أعضاء المجلس هو أساس النظام النيابي، لأنه يتولى وضع القوانين نيابة عن الشعب، وحتى يتحقق معني النيابة، لابد أن يفصح الشعب عن رأيه في تشكيل هيئته النيابية، ويتم هذا الإفصاح عن طريق الانتخابات .

ومع ذلك تميل بعض الدساتير إلى الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين في تكوين المجلس التشريعي، حيث يقوم الشعب بانتخاب بعض الأعضاء على أن تتولى الحكومة تعيين بعضهم الآخر، وقد أخذ الدستور المصري لسنة 1971 بهذا المسلك، حيث أجاز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من

---

(1) محسن خليل: مصدر سابق، ص 493 .
(2) وحيد رأفت وزميله: مصدر سابق، ص 200، السيد صبري : مصدر سابق، ص 125
(3) سليمان الطماوي : مصدر سابق، ص 194 ، محمود البنا : مصدر سابق، ص 291 .

الأعضاء لا يزيد على عشرة [1] .

- ـ مزايا نظام المجلس الواحد :

نسب أنصار نظام المجلس الواحد عدة مزايا له، نجملها فيما يـأتي :

- انطلاقاً من أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ، يكون من غير الممكن تمثيلها إلا بوساطة مجلس واحد، يعبر عن إرادتها، يتولى الشعب انتخاب أعضائه. لذلك لا يجوز ـ عندهم ـ ثنائية الهيئة النيابية، لأنه لا يجوز أن تعبر عن سيادة الأمة غير القابلة للتجزئة هيئتان .

غير أن السير وفق هذا المنطق يؤدي إلى رفض مبدأ الحكومة المقيدة، حيث تتوزع السلطة فيها على هيئات متعددة : تشريعية، وتنفيذية،وقضائية، وإن التمسك بهذه الحجة النظرية يؤدي في النهاية إلى حكم الفرد، حيث يصبح من الضروري أن يعبر عن إرادة الأمة الواحدة بإرادة واحدة .

- 2- يرى أنصار نظام المجلس الواحد أنه يؤدي إلى القضاء على الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية، عكس ما يؤدي إليه وجود مجلسين نيابيين من تصادم بينهما .

ولكن يرد على ذلك بأن النزاع متوقع، سواء أخذ النظام بالمجلس الواحد أو بالمجلسين . ويشهد التاريخ على أن النزاع بين المجلس الفردي والحكومة أشد خطورة وأكثر حدوثاً من النزاع بين مجلسي البرلمان، وكقاعدة عامة، تضع الدساتير الحلول المناسبة لحسم النزاعات، مثل أسلوب حل المجلسين أو أحدهما، ثم العودة إلى جمهور الناخبين لتحكيمه .

- 3- يعمل نظام المجلس الفردي على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه، حيث تتركز السلطة التشريعية في مجلس واحد، عكس ما يؤدي إليه نظام المجلسين من تعطيل وتعقيد العمل التشريعي، وذلك لازدواج المناقشة وضرورة إقرار القوانين من كل مجلس على حدة . وباستثناء حالات الضرورة والاستعجال التي يمكن تفادي عواقب التعطيل فيها باتباع إجراءات خاصة، فإن العبرة ليست بسرعة وضع التشريعات، وإنما بصلاحيتها ودقتها وإتقانها .

---

(1) أنظر : نص المادة 87 من دستور سنة 1971 .

هكذا نجد أن لكل من النظامين مزايا ومبررات، ومثالب وعيوبا ، وتفضيل أحدهما على الآخر يتوقف في النهاية على ظروف كل دولة على حدة، وعلى تطور أوضاعها الدستورية، وإن كنا نتفق مع الرأي القائل بأن لا غناء عن نظام المجلسين بالنسبة لدول الاتحاد المركزي، وأن نظام المجلس الواحد أكثر اتفاقا مع طبيعة الدول الموحدة .

الفرع الخامس

الانتخاب

وسيلة تكوين الهيئة النيابية

من المتفق عليه أن الانتخاب هو الوسيلة التي يقوم بواسطتها الشعب باختيار حكامه في النظام الديمقراطي، ذلك أن الديمقراطية تعبير عن الإرادة العامة، وخير تعبير عن هذه الإرادة هو ما يتم بوساطة الشعب . أي ان يقوم الشعب بحكم نفسه بنفسه . دون وسيط من نواب أو ممثلين .

ولكن أمام استحالة الأخذ بالحكم المباشر في الدول الحديثة، وجد الحل في قيام نواب يحكمون باسم الشعب ونيابة عنه . ولكي يتحقق معنى النيابة في هؤلاء الحكام يلزم قيام الشعب باختيارهم بوساطة الانتخاب، ومن بعد لا يمكن وصف أية هيئة بأنها نيابية ما لم تكن منتخبة من الشعب .

وهذه النظرة وليدة العصور الحديثة، حيث عدت المدنيات القديمة ـ وعلى الأخص الإغريق ـ الانتخاب بأنه وسيلة أرستقراطية في اختيار الحكام ،وأن القرعة وحدها هي التي تحقق المساواة، وبالتالي الديمقراطية [1]. ومع ذلك كان مبدأ الانتخاب سائدا، سواء في اختيار أعضاء المجلس التنفيذي، أم في اختيار القضاة، أو القادة العسكريين ...

ومع بدايات الديمقراطية في العصور الحديثة عمدت البرجوازية ـ من أجل سعيها للاستئثار بالحكم ـ إلى تقييد الانتخاب إلى حدود ضيقة، وحرمان الأغلبية الشعبية من الاشتراك به . وهكذا تقرر تقييد الانتخاب بنصاب مالي معين، أو بقسط من التعليم، ولكن الكفة مالت لصالح الجماهير الشعبية في القرن التاسع عشر، إذ حققت انتصارا كبيرا في سعيها نحو الحصول على حقوقها الانتخابية في الكثير من الدول الأوربية . وانتهى الصراع ـ في أوائل القرن العشرين ـ بانتصار تيار الاقتراع العام على تيار الاقتراع المقيد، وأصبح حق الانتخاب عاما لجميع المواطنين .

---

(1) إبراهيم شلبي : مصدر سابق، ص 93، ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 190. يضاف إلى ذلك أن الديمقراطية الإغريقية والرومانية كانت من نوع الديمقراطيات المباشرة، وبالتالي كان دور الانتخاب مقتصرا على تعيين القليل فقط من أصحاب الوظائف.

وبذلك أصبح حق الاقتراع العام، ومبدأ اختيار الحكام بوساطة الانتخـــاب، الوسيلة الشرعية الوحيدة في مباشرة السلطة، ومن بعد فإن التوسعَ في تقريرهما لا يضفي على النظام السياسي صفته الشرعية فحسب، بل يجعله معـــبراً عـــن الإرادة العامة .

ومن أجل إلقاء الضوء على موضوع الانتخاب يتعيـــن دراســـة التكييـــف القانوني له، والبحث في تكوين هيئة الناخبين، وبيان نظمه، وسنتولى شرح ذلك وكما يأتي:ــ

➢ أولا : التكييف القانوني للانتخاب :

لقد تعددت الآراء في بيان الطبيعة القانونية للانتخاب إبان الثورة الفرنسـية، وهل هو حق شخصي، أم وظيفة اجتماعية ؟، من أجل تغطية غايات سياســـية هدفها إشراك الجماهير في ممارسة السلطة، أو إبعادها عنها، لذا سنحاول بيـــان هذه الآراء ، وكما يأتي :

• أ ــ نظرية الانتخاب حق شخصي :

يرى أصحاب هذه النظرية أن الانتخاب حق لكل فرد في المجتمع بوصفـــه مواطناً . فهذا الحق يثبت لجميع المواطنين انطلاقاً من مبدأ الســـيادة الشـــعبية الذي ينظر إلى السيادة على أنها تعود لجميع المواطنين، وممارستها حـــق لـــهم بالتساوي، وأن كل فرد يمتلك جزءاً منها، ومن ثم فإن سيادة الشعب ليســـت إلا مجموع حقوق الأفراد فيها، وعليه يكون للمواطن الحق في مباشرة الحكـم . وإذ لا يسعه ذلك في الديمقراطيات النيابية إلا بوساطة الانتخاب، يكـــون لـــه حـــق الإدلاء بصوته الانتخابي تعبيراً عن ممارسة حقه في السيادة .

ويترتب على ذلك أن يكون الانتخاب من حقوق المواطن الأساسية، التـــي لا يجوز حرمان أحد منها، إلا بسبب عدم الأهلية، أو ما في حكمها .

وهكذا يكون الانتخاب حقاً لكل فرد، على أساس أنه يمتلـــك جـــزءاً مـــن السيادة، ومن ثم لا يجوز نزع هذا الحق عن أي مواطن، لأنـــــه مـــن حقوقـــه الطبيعية الناشئة عن شخصيته [1]. عليه أصبح لازماً تقرير مبدأ الاقتراع العـــام لجميع أفراد الشعب [2] في ظل هذه النظرية .

---

(1) وبموجب هذه النظرية اعتبر جان جاك روسو حق الانتخاب من الحقوق التي لا يمكن لأية قوة أن تنزعها عن المواطن . انظر : أدمون رباط : مصدر سابق،2/ 422 .

(2) المقصود بالأفراد هنا هم أفراد الشعب السياسي، أي أولئك الذين يتمتعون بحقوقهم السياسية، ممـن أدرجت أسماؤهم في جداول الانتخاب .

وفضلاً عن ذلك فإن الممارسة الانتخابية تكون اختيارية ما دامت النظـــرة إلى الانتخاب على أنه حق كسائر الحقوق، وذلك لأنه لا يجبر أحد على مباشـرة حق يملكه، فلصاحب الحق حرية استعماله أو عدم استعماله .

لقد أراد أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم دوبسين وبتيـــون تقريـــر مبـــدأ الاقتراع العام، مما يتعارض مع ما سعت إليه البرجوازية في الاستحواذ علـــى السلطة، لذا لم يحظ هذا الاتجاه إلا بتأييد ضعيف في الجمعية التأسيسية الفرنسية بدء الثورة، المكونة ــ في معظمها ــ من أبناء الطبقة البرجوازية [1] .

- ب ــ نظرية الانتخاب وظيفة اجتماعية :

إذا كانت النظرية السابقة تجعل الانتخاب حقاً لكل فرد لمجرد كونه مواطناً، فإن هذه النظرية ترى أن الانتخاب وظيفة اجتماعية مقررة من أجـــل الصـــالح العام .

وتنطلق هذه النظرية من مبدأ سيادة الأمة التي تقوم على أن السيادة تتولاها الأمة، بشخصيتها المعنوية، المستقلة بكيانها، عن الأفراد المكونين لها .

فالسيادة وحدة واحدة لا تتجزأ، وهي ملك للأمة . ومن أجل التعبير عن هذه السيادة فلابد من وجود ممثلين عن الأمة كأعضاء فيها، يمارســـون سـلطاتها، ولتعيينهم تقوم الأمة ذاتها بتحديد الأفراد الذين لـــهم وظيفـــة انتخـــاب هـــؤلاء الممثلين، فالأمة هي التي تتولى اختيار المواطنين الذين يمارسون هذه الوظيفـة، ومن بعد فإن لها أن تحدد هيئة الناخبين كي تضمن حسن اختيار من ســيمارس السلطة .

ومن هنا تبدو خطورة هذه النظرية. صحيح أنها لا تتعـــارض مـــع مبـــدأ الاقتراع العام، فليس ثمة ما يمنع من توسيع هيئة الناخبين إذا كان هذا التوسع لا يتعارض مع حسن الاختيار . ولكن اعتماد هذه النظرية قام أصلا من أجل تقييد هيئة الناخبين، إذ يكون للأمة أن تعهد بوظيفة الانتخـــاب، ليـــس إلـــى جميـــع المواطنين، بل إلى أولئك الذين ترى فيهم الأهلية الكافية لتولي هذه الوظيفة .

وهكذا لا يكون الاقتراع شاملا بموجب هذه النظرية، وإنمـــا هـــو خـــاص بطائفة منهم، أي أنه ينحصر بالذين تتوافر فيهم الشروط التي تحـــددها الأمة،

---

(1) للمزيد من التفاصيل، انظر : لمون رباط : مصدر سابق،422/2، فؤاد العطار : مصدر سابق، ص 306، سعد عصفور : مصدر سابق، ص 196، ثروت بدوي : النظم السياسية مصدر سابق، ص 194–195، السيد هيكل : مصدر سابق، ص 182–183، عبد الحميد متولي : مصدر سابق، ص 238 .

وهنا تكمن الخطورة، إذ أن الأخذ بهذه النظرية من شأنه تقييد هيئة الناخبين .

وهكذا أمكن للجمعية التأسيسية الفرنسية بعد الثورة من الوصول إلى هـــذا الهدف[1].

وكما يكون بمقدور الأمة تحديد هيئة الناخبين يكون لها إضافة إلـــى ذلـــك، جعل التصويت إجبارياً، إذ يكون للأمة إلزام الناخبين بممارسة اختيار ممثليها[2].

- ج ـ التكييف الصحيح :

ومن أجل الوصول إلى الحل الصحيح يتبين بأن الخلاف بيـــن النظريتيـــن السابقتين ينحصر في مسألة توسيع أو تقييد هيئة الناخبين، فالاستناد إلى النظرية الأولى يهدف إلى تقرير مبدأ الاقتراع العام، وتبني الثانية يعمـــل علـــى تقييـــد الانتخاب . وبما أن هذا الخلاف قد انتهى في الوقـــت الحـــاضر، لأن الـــدول المتمدنة جعلت الانتخاب عاماً، فإن الخلاف بين النظريتين يكون قد انحسر هـــو الآخر .

وفي ضوء ما تقدم يتضح أن المشكلة ليست مشكلة قانونية، بقدر مـــا هـــي مشكلة سياسية يتوقف حلها على طبيعة النظام السياسي . فكلمـــا اقـــترب مـــن الديمقراطية يكون قد اقترب من مبدأ الاقتراع العام، حيث يمنح كل مواطن بلـــغ سن الرشد السياسي صوتاً انتخابياً واحداً، بدون شروط تتعلق بالأصل أو الثروة أو الكفاءة أو الجنس ... وبذلك نكون بصدد مسألة سياسية، تتعلق بتحديد هيئـــة الناخبين، وترتبط بانحسار المبدأ الديمقراطي أو بانتشاره [3].

---

(1) لقد ميز نظام الانتخاب في انتخابات الجمعية التأسيسية الفرنسية لعام 1791 بيـــن نوعيـــن مـــن المواطنين: النوع الأول: المواطنون غير العاملين، وهم الذين يتمتعون بالحقوق والحريـــات المدنيـــة، دون أن يكون لهم حق التمتع بممارسة الحقوق السياسية،والنوع الثاني: هـــم المواطنـــون العـــاملون وهؤلاء فقط هم الذين يتمتعون بممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب ويكون تحديدهم وفقـــاً لشروط معينة، ومن أهمها : شرط امتلاك نصاب مالي معين آدمون رباط : مصدر سابق،1/ 248 .

(2) وفي نظرية الانتخاب وظيفة اجتماعية، انظر : ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 195-196، آدمون رباط : مصدر سابق،2/422-423، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 308، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 196، محسن خليل : مصدر سابق، ص 429، ســـعاد الشـــرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، 1/ 169 .

(3) تتجه الكثير من الدول نحو جعل المشاركة في الانتخابات إجبارية، وذلك لتخلف عدد كبـــير مـــن الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم، وهذا الاتجاه لا يرتبط بنظرية الانتخاب وظيفة اجتماعية ـــ كمـــا قـــد يتصور البعض ـــ بل لجعل نتيجة الانتخاب تعبيراً عن إرادة الأغلبية لا إرادة الأقلية. وقد ترتب علـــى إجبارية التصويت نتائج طيبة ـــ في بعض الدول ـــ إذ أدى إلى زيادة عدد المشاركين في الانتخابات .

➢ ثانيا : تكوين هيئة الناخبين :

يرتبط تحديد هيئة الناخبين بالمبدأ الديمقراطي، فقد رافق الانتقال إلى الحكم الديمقراطي تقييد في الحقوق الانتخابية . إذ لم يكن الاقتراع شاملا، بل هو محصور بعدد محدود من المواطنين. ومع انتشار الديمقراطية زاد عدد الأفراد الذين لهم حق الإدلاء بأصواتهم، وعليه سنحاول بيان نوعي الاقتراع، المقيد، ثم العام، وكما يأتي :

- أ –الاقتراع المقيد :

وهو النظام الذي يتطلب توافر شروط معينة في الناخب، كأن يكون مالكا، أو حاصلا على قسط معين من التعليم، أو أن يكون من الذكور دون الإناث، أو أن لا يكون من العسكريين، وسنحاول بيان هذه الشروط وكما يأتي :ـ

- 1– شرط النصاب المالي :

وفي ضوء هذا الشرط فإنه لا يجوز إعطاء صفة الناخب إلا لمن كان حائزا على نصاب مالي معين، كأن يكون مالكا لقدر معين من الثروة، أو شاغلا لعقار بمواصفات محددة، أو ممن يدفعون ضرائب لا تقل عن قدر معين .

وقد حاول البعض تبرير شرط النصاب المالي بالقول أن الثروة هي التي تعمق الارتباط بين مالكها والوطن الذي يعيش فيه، كما أن الأغنياء هم وحدهم الذين يتحملون عبء التكاليف العامة، ومن بعد فهم أصحاب المصلحة الحقيقية في اختيار الحكام، وأخيرا يذهبون إلى وجوب تولي أصحاب الكفاءات للسلطة، والثروة –عندهم – قرينة على كفاءة صاحبها [1].

وفي الحقيقة فإن هذه الحجج لا تصمد أمام المناقشة . إذ أن الديمقراطية تأبى التفرقة بين المواطنين بسبب الثروة التي لا يمكن أن تعد دليلا على كفاءة ومقدرة صاحبها، أو سندا لتعلق المواطن بوطنه، لأن هذا التعلق تحكمه فكرة التضامن القومي التي تقوم على عدة اعتبارات ليس من بينها شرط الثروة . وليس صحيحا أيضا القول بأن الأغنياء هم أصحاب المصلحة الحقيقية في اختيار الحكام، لأن قرارات الحكام تؤثر فيهم، كما تؤثر في بقية المواطنين .

وفي الحقيقة فإن السبيل الرئيسي لوضع شرط النصاب المالي يعود إلى الصراع المستمر على السلطة بين الطبقات ، ففي فرنسا مثلا عمدت البرجوازية

---

(1) ثروت بدوي: نظم سياسية، مصدر سابق، ص 203، شمران حمادي:مصدر سابق، ص 22.

-التي فجرت الثورة - إلى ربط ممارسة حق الاقتراع بدفع ضريبة معينة، في ظل دستور سنة 1791، مما أدى إلى استبعاد معظم المواطنين عن الهيئة الانتخابية، لأن دافعي الضرائب هم - في الحقيقة - من أفراد الطبقة البرجوازية من الصناع والتجار وأرباب المهن الحرة [1].

وبعودة الملكية عام 1814 سعت الأرستقراطية إلى احتكار السلطة، فربطت بين الاقتراع ودفع ضريبة عالية ، قدرها ألف فرنك ذهب من أجل الترشيح ، وثلاثمائة فرنك من أجل ممارسة حق الانتخاب، مما أتاح تخفيض هيئة الناخبين إلى 90 ألف فقط يتألفون بصورة أساسية من الملاكين العقاريين الموالين للأرستقراطية [2].

وبعد نجاح حركة عام 1830، وعودة البرجوازية إلى مركز الصدارة عملت على تخفيض مقدار الضريبة، مما أتاح الارتفاع بعدد الناخبين إلى 300 ألف ناخب [3].

واعتبارا من عام 1848، وبعد نجاح الثورة الشعبية الفرنسية أصبح الاقتراع خاليا من أية شروط تتعلق بالنصاب المالي .

- 2- **شرط الكفاءة العلمية :**

إن وضع هذا الشرط يقتضي عدم إعطاء صفة الناخب إلا لمن كان على درجة معينة من التعليم، كأن يكون حاصلا على شهادة الدراسة الابتدائية، أو أن يكون ممن يجيدون القراءة والكتابة، فضلا عن حرمان الأميين من حقوقهم الانتخابية .

صحيح أن المؤهل العلمي يسمح بتفهم الشؤون العامة، ويرفع من مستوى الوعي السياسي لدى الناخب، وأن المتعلم أقدر من غيره على الإلمام بالكثير من القضايا، إلا أن الديمقراطية تتنافى مع حرمان بعض المواطنين من حقوقهم الانتخابية لأسباب تتعلق بالتعليم .

---

(1) كان الانتخاب يجرى على درجتين، يتمتع بحق الانتخاب للدرجة الأولى من يؤدي ضريبة لا تقل عن القيمة التأجيرية للعمل في ثلاثة أيام، أما ناخبو الدرجة الثانية فهم من ملاكين أو مستأجرين أو مزارعين، الذين تتراوح إيراداتهم سنوية بين مائة وأربعمائة يوم من العمل التأجيري. وبذلك فإن عدد الناخبين أربعة ملايين وثلاثمائة ألف من أصل مجموع 24مليون من السكان تقريبا . اندريه هوريو: قانون دستوري ومؤسسات سياسية،2/ 250، آدمون رباط : مصدر سابق،1/248 .

(2) اندريه هوريو: مصدر سابق،1/ 261 .

(3) نفس المصدر السابق، ص 265.

وإذا كان التعليم شرطا ضروريا لتحقيق الوعي السياسي فإن انتشاره يقع على عاتق الدولة، ووجود الأمية جزء من مسئوليتها، ومن بعد لا ينبغي محاسبة المواطن الأمي أو حرمانه من حقه على تقصير ارتكبته الدولة .

وحتى صدور قانون حق الاقتراع (VOTING RIGHTS ACT) عام 1965 كانت بعض ولايات الجنوب في الولايات المتحدة الأمريكية تشترط في الناخب إجادة القراءة والكتابة وتفسير الدستور . والهدف الحقيقي من هذه الإجراءات ــ هو في الحقيقة ــ إبعاد السود، حيث أن الكثير منهم أميون [1].

والجدير بالإشارة أن بعض الدساتير لجأت إلى شرط الكفاءة العلمية لا لتقييد الانتخاب، بل للتخفيف من شروط النصاب المالي . وهذا ما فعلته فرنسا في ظل دستور عام 1830، إذ منحت بعض الكفاءات حق الانتخاب، دون توافر شرط دفع الضريبة . وكذلك فعل الدستور المصري لسنة 1930 بإعفاء الحاصلين على شهادة الابتدائية من شرط النصاب المالي .

وفي العراق وبموجب قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 لم يتطلب في الناخب أي شرط يتعلق بالتعليم، ولكنه اشترط في المرشح لعضوية المجلس الوطني أن يكون حاصلا على شهادة الدراسة الابتدائية، أما في مصر فقد اشترطت الفقرة الرابعة من المادة الخامسة من قانون الانتخاب رقم 38 لسنة 1972 في المرشح لعضوية مجلس الشعب ان يجيد القراءة والكتابة .

□ 3- حرمان النساء :

لقد كانت القوانين الانتخابية إلى عهد قريب لا تعترف بصفة الناخب إلا لمن كان من الذكور، كما تحرم النساء من ممارسة حقوقهن الانتخابية . ولم يكن شرط الجنس بعد متعارضا مع مبدأ الاقتراع العام - لدى الكثير من رجال السياسة والقانون - تحت حجج وذرائع مختلفة، تستند إلى التمييز بين دور المرأة ودور الرجل في المجتمع. على أساس أن ينحصر دور المرأة في شئون البيت، وأن تترك للرجل أعباء الشؤون العامة، ومنها المسائل السياسية التي قد تخلق أسباب النزاع والخلاف في داخل الأسرة، إذا اشتركت المرأة إلى جانب الرجل في التصويت والانضمام إلى الأحزاب [2] . ويدعم هذه الحجة أن الخدمة العسكرية يتولاها الرجال دون النساء.

---

(1) نفس المصدر السابق، ص 256.

(2) أنظر : عثمان خليل : مصدر سابق، ص 237، وحيد رأفت وزميله : مصدر سابق، ص 252، ثروت بدوي :النظم السياسية، مصدر سابق، ص 209-210 .

على أن هذه النظرية إذا كانت قد وجدت من يدافع عنها في الماضي فهي اليوم لا تقوى على الصمود، إذ ثبت فسادها، وصارت غالبية الدول تعترف للنساء بالحقوق الانتخابية، وتعد حرمانهن منها منافيا للديمقراطية. فالديمقراطية تأبى التفرقة بين أبناء الأمة، بسبب الثروة أو الكفاءة أو الجنس. وكانت ولاية ويومنج WYOMING في الولايات المتحدة الأمريكية أسبق البلدان في إعطاء النساء حق التصويت، وكان ذلك عام 1869، ثم تبعتها الولايات الأخرى [1]، حتى كان تعديل الدستور الفيدرالي في سنة 1920، الذي نص على حرمان تقييد الانتخاب بشرط الجنس، فسوى بذلك بين الرجل والمرأة .

وكانت استراليا من الدول السباقة في تقرير الحقوق الانتخابية للنساء، حيث أخذت به بعض دويلاتها في أواخر القرن الماضي، ثم تقرر بالنسبة لانتخابات الهيئات الفيدرالية في سنة 1914 .

كما منحت الدول الاسكندنافية هذا الحق للنساء في تواريخ متلاحقة : فقررته النرويج في سنة 1913، والدانمارك في سنة 1915، والسويد في سنة 1930 .

أما في إنجلترا فقد منح هذا الحق جزئيا في سنة 1918، حيث تقرر للنساء اللائي بلغن سن الثلاثين، في حين كان مقررا للرجال من سن الحادية والعشرين، وظل الحال إلى سنة 1928، حيث تمت المساواة بين الرجل والمرأة.

وسارت بقية دول أوربا في ذات الاتجاه: فمنحته هولندا ولوكسمبورج في سنة 1919، وتشيكوسلوفاكيا في سنة 1920، وبلجيكا وبولندا في سنة 1921، والاتحاد السوفيتي وتركيا في سنة 1936، أما في فرنسا وإيطاليا فلم يتقرر إلا في عام 1945 .

وقد تأخرت سويسرا في منح النساء حقوقهن الانتخابية، حيث لم يتقرر ذلك إلا بمقتضى استفتاء تم في عام 1971، في حين كانت بعض المقاطعات قد منحته قبل ذلك [2].

(1) مثل ولاية الكولورادو سنة 1893، وايداهو سنة 1896، وواشنطن سنة 1910، وكاليفورنيا سنة 1911، والأريجون والأريزون والكنساس سنة 1912، وألاسكا سنة 1913، ونيفادا ومونتانا سنة 1914.

(2) ما زالت مقاطعة ابنزيل لا تعترف للنساء بحق التصويت، وقد جرت عدة محاولات لإشراك النساء، إلا أنها فشلت، علما بأن هذه المقاطعة تأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة .

أما في الوطن العربي، فإن القطر السوري كان أول الأقطار العربية التي اعترفت للمرأة ـ في دستور 1952 ـ بحق التصويت، وتبعه القطر المصري، وكان ذلك عام 1956، وفي العراق لم يتقرر هذا الحق إلا في عام 1967، حيث نصت المادة الأولى من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم 7 لسنة 1967 على أن (لكل ذكر وأنثى حق انتخاب عضو مجلس الأمة).

غير أن المرأة العراقية لم تشترك في أية انتخابات عامة، قبل عام 1980 عند انتخاب أول مجلس وطني، حيث أتيحت لها الفرصة. وكان قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 الذي صدر قبل الانتخابات المذكورة ـ قد أجاز لكل عراقي أو عراقية أن يكون ناخبا أو مرشحا[1].

- 4- حرمان العسكريين :

تجرى بعض القوانين الانتخابية على حرمان العسكريين من ممارسة الحقوق الانتخابية . بهدف إبعاد الجيش عن الجدل السياسي، والمحافظة على النظام والطاعة والوحدة بين صفوفه، وأن تصويت العسكريين قد يؤدي إلى تفريق الجيش وتمزيق وحدته، كما يسمح بتأثير الضباط في جنودهم، مما يؤدي إلى تشويه نتيجة الانتخابات .

وهذه النظرة صحيحة، لو كان التصويت يجري داخل الوحدات العسكرية[2] ولكن النظام المعمول به في أكثر دول العالم هو تقسيم الدولة تقسيما جغرافيا إلى دوائر انتخابية. ولما كان تأثير النظام العسكري في الانتخاب يزول أو يضعف على الأقل، إذا لم يكن الضابط أو الجندي في وحدته، لذلك تسمح بعض قوانين الانتخاب للعسكريين بالمشاركة في الانتخابات، إذا كانوا في الإجازة [3].

(1) انظر : نص مادة (12).
(2) يذكر أن أحد الجنرالات في فرنسا جمع قواته عند استفتاء الشعب على القنصلية لمدى الحياة، وخطب قائلا (أيها الرفاق، إن المطلوب هو تعيين نابليون بونابرت قنصلا لمدى الحياة، والآراء حرة حرية تامة، ولكني أحذركم، إن أول فرد منكم لا يصوت بالموافقة، سيعدم رميا برصاص، على رأس فرقته، فلتحيا الحرية) .
كذلك حدث في استفتاء عام 1815، أن وضع أحد الجنرالات قبضته فوق صندوق انتخاب مخصص للإجابة بـ " لا " فلم يجرؤ أحد على التصويت في هذا الصندوق، وحيد رأفت وزميله : مصدر سابق، ص 259، و محمود البنا : مصدر سابق، ص 306 .
(3) لقد أخذ المشرع العراقي بهذا المسلك، اعتبارا من مرسوم انتخاب نواب رقم 6 لسنة 1952، ثم تأكد في قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم 7 لسنة 1967. أما قبل ذلك، فقد نصت مادة 52 من قانون انتخاب النواب رقم 11 لسنة 1946، على أن لا تشترك في الانتخابات قوات مسلحة بما فيها الشرطة ...) .

وتسمح الكثير من الدول في الوقت الحاضر للعسكريين باستعمال الحقوق الانتخابية، كالولايات المتحدة وإنجلترا وفرنسا، لأن حرمانهم يتنافى مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام .

• ب ـ الاقتراع العام :

يقصد بالاقتراع العام عدم وضع القانون الانتخابي قيودا في الناخبين تتعلق بالجنس أو بالثروة أو بالتعليم، أو بكونهم من العسكريين .

على أن عدم تقييد الاقتراع بهذه الشروط لا يعني إطلاق حق الانتخاب وتحريره من كل قيد، فمهما بلغ التوسع في تقريره فإنه لا يصح أن يشمل الأجانب والأطفال والمجانين ومن في حكمهم . لذلك لا يتعارض مع نظام الاقتراع العام أن تتوافر في الناخب شروط تتعلق بالجنسية وبالسن وبالأهلية .

◻ 1- الجنسية :

تنحصر ممارسة الحقوق الانتخابية بالوطنيين وحدهم، دون أن يكون للأجانب حق المشاركة فيها، ومن ثم يأتي شرط التمتع بجنسية البلد في مقدمة الشروط اللازمة لتنظيم الاقتراع . ومن البديهي ألا يتمتع الأجانب بالحقوق السياسية، إذ من غير المعقول أن يكون الفرد ناخبا أو مرشحا في دولة غير دولته .

وحتى لمن يتمتع بهذا الشرط فإنه ليس مطلقا، بمعنى أن الحقوق السياسية لا تمنح لكل من يحمل جنسية البلد، بل تلجا بعض الدول إلى التمييز بين الوطني الأصيل، والوطني بالتجنس، فلا تعترف بهذه الحقوق إلا للأصيل، أما بالنسبة للمتجنس فتشترط مرور فترة من الزمن على تجنسه، على اعتبار أن هذه الفترة لازمة لاختبار ولائه إزاء بلده الجديد . كأن تكون هذه الفترة خمس سنوات أو عشر سنوات.

وتفرق بعض القوانين بين صفة الناخب وصفة المرشح، فتجعل المدة أقصر في الأولى عنها في الثانية، وهذا، ما فعله المشرع المصري الذي جعل مضي خمس سنوات كافيا للاعتراف للمتجنس بمباشرة صفة الناخب، وعشر سنوات من أجل تعيينه في أية هيئة نيابية[1].

ويزيد البعض على ذلك ويرى أن يكون الاعتراف بالحقوق السياسية للمتجنسين ولذويهم تدريجيا، طبقة بعد أخرى بحيث لا يكون للمتجنس أية حقوق

---

(1) قانون الجنسية المصري رقم 26 لسنة 1975 .

سياسية مدى حياته، ويمنح أبناؤه حق الانتخاب فقط، في حين يكون لأحفاده حق الانتخاب والترشيح معا[1]

وقد أخذ المشرع العراقي بهذا الحل فيما يتعلق بحق الترشيح، حيث اشترط لعضوية المجلس الوطني أن يكون (عراقيا بالولادة من أبوين عراقيين بالولادة من أصل غير أجنبي أو من أب عراقي بالولادة من أصل غير أجنبي ولم عربية من رعايا أحد الأقطار العربية)[2].

وعلى الرغم من اعتقادنا بأن التشدد مع رعايا الأقطار العربية لا ضرورة له فإن الاتجاه العام يمكن تبريره، ولكن ما لا يمكن تبريره هو المساواة بين الوطنيين الأصليين، والوطنيين بالتجنس في شأن حق الانتخاب، حيث اشترط المشرع في الناخب أن يكون فقط عراقيا بلغ الثامنة عشر من العمر [3] لأن هذه المساواة خطرة قبل مضي فترة زمنية على اكتساب الجنسية، للتأكد من حسن نية المتجنس نحو وطنه الجديد .

- 2- سن الرشد السياسي :

لا تتقرر الحقوق الانتخابية لجميع المواطنين بل تقتصر مباشرتها على من بلغ سنا معينة هي سن الرشد السياسي، وهذا الشرط بديهي أيضا، لأن اختيار الحكام ينطوي على أهمية كبيرة تفترض الإدراك والنضج والخبرة ومن ثم ألا يشترك الأطفال فيها .

ويتفق هذا الشرط مع جميع الشرائع التي تحدد سنا معينة لبلوغ الرشد المدني، حيث يكون الفرد معه كامل الأهلية في تصريف شؤونه الخاصة .

وقد اختلفت الدول في تحديد سن الرشد السياسي، حيث جعله بعضها ثماني عشرة سنة في حين ارتفع به البعض الآخر منها . والملاحظ أن النظم المحافظة ترفع من السن اللازمة لمباشرة الحقوق السياسية، عكس النظم التقدمية التي تخفضه . إلا أن الاتجاه في عالم اليوم يميل إلى جعل سن الرشد السياسي يلتقي مع سن الرشد المدني .

---

(1) وحيد رأفت وزميله : مصدر سابق، ص 247 .
(2) فقرة (أ) من مادة (14) أولا من قانون رقم 55 لسنة 1980
(3) مادة 13 من القانون المذكور .

أما في مصر فقد أصبح سن الرشد السياسي ثماني عشر سنة بموجب دستور سنة 1956 بعد ان كان إحدى وعشرين سنة حسب دستور سنة 1923 .

وبعامة ؛ فإن أكثر دول العالم تعتمد سن الثامنة عشرة لممارسة الحقوق الانتخابية، ومنها ألمانيا، وبريطانيا، والولايات المتحدة، والنمسا، وهولندا .

▫ 3- الصلاحية العقلية :

كما يشترط في الناخب أن يكون بالغاً سن الرشد السياسي، يشترط فيه أيضاً أن يكون متمتعاً بقواه العقلية، فقوة التمييز شرط لممارسة الحقوق السياسية وبذلك يحرم المصابون بأمراض عقلية، مفقدة للإدراك السليم، كالعته، والجنون، من الحقوق الانتخابية .

وتشترط بعض الشرائع لترتيب الحرمان أن يثبت المرض العقلي بحكم قضائي، لتفويت الفرصة من استغلال هذا الشرط لحرمان بعض الأشخاص لأسباب سياسية .

وتجدر الإشارة إلى أن الحرمان من الحقوق الانتخابية بسبب عدم الصلاحية العقلية مؤقت بزوال المرض، بحيث يمكن للفرد أن يزاول حقه من جديد .

▫ 4- الصلاحية الأدبية :

تشترط القوانين الانتخابية عدم صدور أحكام قضائية بحق الناخب تمس الشرف والسمعة، لكي يتمتع بحق الانتخاب، ويترتب على صدور أحكام بالإدانة حرمان الأشخاص الذين صدرت ضدهم من ممارسة الحقوق السياسية .

وعلى ذلك يكون المواطن متمتعاً بالصلاحية الأدبية إذا لم يكن قد سبق إدانته بأحكام مخلة بالشرف والكرامة، وتنظم قوانين الانتخاب هذه المسألة تنظيماً دقيقاً، فتحدد أنواع الجرائم المخلة بالشرف التي تؤدي إلى الحرمان من حق الانتخاب، مثل جرائم السرقة والرشوة والاختلاس، والإفلاس والتزوير، وخيانة الأمانة، وتبين ما إذا كان الحرمان مؤقتاً أم دائماً، وما إذا كان يتم بقوة القانون أو بالنص عليه في الحكم .

فالحرمان المترتب على الحكم الصادر في جناية يكون حرماناً مؤبداً وبقوة القانون، عكس الأحكام المتعلقة بالجنح، حيث لا يترتب عليها الحرمان إلا إذا نص على ذلك في الحكم، ويكون مؤقتاً بمدة محدودة . أما المخالفات فإن الأحكام الصادرة فيها لا ترتب الحرمان .

وشرط الصلاحية الأدبية شرط سليم، لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام، غير أن بعض النظم ـ في العالم الثالث خاصة ـ تستغل هذا الشرط لحرمان بعض الأشخاص من الحقوق الانتخابية لأسباب تتعلق في ظاهرها بالصلاحية الأدبية، وهي في حقيقتها نوع من أنواع الإبعاد السياسي .

➢ ثالثاً : نظم الانتخاب :

تتعدد نظم الانتخاب وتختلف من دولة لأخرى، تبعاً لأوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى تأثر نظامها السياسي بالمبادئ الديمقراطية، ويمكن حصر هذه النظم بثلاثة أنظمة رئيسية، هي : الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر، والانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، ثم الانتخاب بالأغلبية ونظام التمثيل النسبي .

♦ أ ـ الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :[1]

يكون الانتخاب مباشراً إذا قام الناخبون باختيار ممثليهم في الهيئة النيابية بأنفسهم مباشرة ودون وسيط، أي أن الانتخاب يكون على درجة واحدة يتولى فيه الناخب اختيار النائب .

ويكون الانتخاب غير مباشر إذا انحصرت مهمة الناخبين في اختيار مندوبين عنهم يتولون اختيار النواب، أي أن الانتخاب غير المباشر يكون على درجتين أو أكثر، فهو على درجتين إذا كان اختيار النواب في أيدي ناخبي الدرجة الثانية، وهم المندوبون الذين اختارهم ناخبو الدرجة الأولى، ويكون على ثلاث درجات إذا كان اختيار النواب في أيدي ناخبي الدرجة الثانية، أي المندوبين الذين اختارهم ناخبو الدرجة الثانية . وفي جميع الأحوال يتحدد أشخاص النواب، في الانتخاب غير المباشر، عند قيام ناخبي آخر درجة بالاختيار .

وقد كان نظام الانتخاب غير المباشر سائداً في معظم الأنظمة السياسية في الماضي، غير أن نظام الانتخاب المباشر أكثر انتشارا في عالم اليوم، ولعل السبب يعود إلى أن الانتخاب المباشر هو الأقرب إلى الديمقراطية.

(1) أنظر: سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص 218 ـ ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 220 ـ، محسن خليل: مصدر سابق، ص 445 ـ، عبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص 234 ـ، فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 313 ـ، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 203 ـ، سعاد الشرقاوي وزميلها: مصدر سابق، ص 41 ـ، وكذلك : سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، 173/1 ـ .

وقد أخذت الولايات المتحدة الأمريكية بالانتخاب غير المباشر في اختيار الرئيس، وفي اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، اعتبارا من تأسيسها عام 1787 ،وكذلك فعلت جميع دساتير الثورة الفرنسية . وبعد سقوط الثورة عام 1814 عدلت عنه إلى الانتخاب المباشر . وتأخذ فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة غير المباشر في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ[1]. وبشكل عام تعتمد معظم الدول التي تأخذ بنظام المجلسين أسلوب الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء المجلس الأعلى، كما هو الحال في بلجيكا وألمانيا [2]،كذلك يستخدم الانتخاب غير المباشر في اختيار رئيس الجمهورية في ظل النظم البرلمانية، حيث يتولى البرلمان أو هيئة انتخابية خاصة هذه المهمة، كما هو الحال في إيطاليا وألمانيا والنمسا والبرتغال والهند .

وكانت مصر تأخذ بالانتخاب غير المباشر في انتخاب أعضاء مجلس شورى النواب الذي أنشأه الخديوي إسماعيل سنة 1866، كذلك أخذت به الجمعية التشريعية التي أنشئت سنة 1913، واستمر العمل به حتى في ظل دستور سنة 1923، وتم اختيار أول برلمان مصري عام 1924، بالانتخاب غير المباشر .

وظل نظام الانتخاب في مصر متأرجحا بين الأسلوب المباشر والأسلوب غير المباشر، إلى أن حسم الموضوع حسما نهائيا بموجب قانون الانتخاب رقم 148 لسنة 1935 الذي تبنى نظام الانتخاب المباشر .

وكان الانتخاب غير المباشر معمولا به في العراق أيضا، اعتبارا من اختيار أعضاء المجلس التأسيسي سنة 1924، ثم في اختيار أعضاء مجالس النواب المتتالية بعد ذلك، وحتى سنة 1952 حيث أخذ مرسوم انتخاب النواب رقم 6 بالانتخاب المباشر، فنصت مادته الأولى على أن (يجري انتخاب نائب الأمة بالانتخاب المباشر ...) ، وكذلك فعل القانون رقم 55 لسنة 1980، حيث نصت، الثانية منه على أن (يجري اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع العام السري) .

---

(1) أنظر: فقرة ثانية من مادة (24) من دستور 4 تشرين أول سنة 1958 .

(2) سعاد الشرقاوي وآخر: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، ص 42 .

تقدير الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :

كما سبق أن بينا أن نظام الانتخاب المباشر هو الأقرب إلى الديمقراطيـــة، فكما أن الديمقراطية المثالية هي أن يتولى الشعب الحكم بنفسه، كذلك فإن نظـــام الانتخاب المباشر، حيث يختار الشعب نوابه بنفسه أقرب إلى الديمقراطية مـــن نظام الانتخاب غير المباشر الذي يحصر دور الشعب في اختيار مندوبين عنـــه يتولون اختيار النواب[1].

كذلك يمتاز الأسلوب المباشر إذ يبيح لأفراد الشعب لختيار حكامهم بأنفسهم، ورفع شعورهم بالمسئولية، وتنمية مداركهم السياسية، ويزيـــد مـــن اهتمامـــهم بالشؤون العامة، لأنه لا يستوي بين أن يختار الشعب نوابه بنفســـه، وبيـــن أن يقتصر دوره على مجرد اختيار مندوبين عنه يتولون هذه المهمة .

غير أن أنصار الأسلوب غير المباشر يعتقدون بأن الأخذ بنظامهم يؤدي إلي التخفيف من حدة مساوئ الاقتراع العام، لأنه يجعل اختيار الحكام في أيدي فئـــة مختارة من المندوبين تكون أكثر إدراكا للمسؤولية، وأحســـن تقديـــرا لكفـــاءة المرشحين. عكس الجماهير التي تكون قاصرة عن تقدير هذه الكفـــاءة وذلـــك لانخفاض وعيها السياسي، وقلة ثقافتها وإدراكها ونضجها، ونحن لا يســـعنا إلا أن نرفض هذه الحجة، لأنها تستند إلى تجسيم الطعن في قدرة الشعوب وكفاءتها ووعيها، ونعدها ـــ مع أستاذي الطماوي[2] ـــ ليست سوى حجة من لم يســـتطع الحصول على ثقة الجماهير، ثم لم يعد مستساغا – وأمـــام تيـــار الديمقراطيـــة المتصاعد – التفكير في الحد من مبدأ الاقتراع العام الذي أصبح أساسا ثابتا مـــن الأسس التي تقوم عليها النظم السياسية الحديثة .

كذلك يعتقد أنصار الانتخاب غير المباشر بأن نظامهم يخفـــف مـــن حـــدة التطاحن الانتخابي بين مختلف القوى والأحزاب السياسية، ويقلـــل مـــن تـــأثير الدعايات المضللة على عامة الناس، لأنه يجعل الانتخاب بيد فئة ممتازة مـــن المندوبين. إلا أن هذه الميزة لا تتحقق في البلدان ذات الأحزاب المنظمـــة، لأن ناخبي أول درجة لا ينتخبون إلا المندوبين الذين يتفقون معـــهم فـــي ميولـــهم السياسية، ويعرفون أنهم سيمنحون أصواتهم لمرشح الحزب الذي يفضلونه .

---

(1) ثروت بدوى : النظم السياسية ، ص 321 ، ومنذر الشاوي: مصدر سابق ، ص 122.

(2) سليمان الطماوي : مصدر سابق ، ص 221 .

وفضلا عن ذلك فإن قلة عدد المندوبين قد يسهل التأثير عليهم، سواء من جانب الحكومة أو المرشحين، بالترغيب تارة وبالترهيب تارة أخرى.

لذلك فليس لنظام الانتخاب غير المباشر إلا تبرير وحيد، هو أنه يسمح باختيار أعضاء المجلس الأعلى في الدول الاتحادية، حيث يقوم الناخبون باختيار برلمان الولاية، ثم يتولى الأخير اختيار من يمثل الولاية في المجلس الاتحادي .

ب -الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة :(1)

تحتم العملية الانتخابية تقسيم الدولة إلى مناطق انتخابية يختلف حجمها باختلاف النظام الانتخابي المعمول به. فإذا كان هذا النظام يقوم على أساس الانتخاب الفردي فإن المناطق الانتخابية تكون صغيرة الحجم نسبيا من حيث عدد سكانها لينوب عنها نائب واحد. ومن بعد يعطي الناخب صوته لمرشح واحد فقط . ومن هنا سمي هذا النظام بنظام الانتخاب الفردي لأنه يؤدي إلى انتخاب فرد واحد .

أما الانتخاب بالقائمة فإن تقسيم البلاد يكون إلى مناطق انتخابية كبيرة نسبيا في عدد سكانها ينوب عنها عدد من النواب، ومن ثم يكون على الناخب أن يختار عددا من المرشحين، حسبما هو مقرر لمنطقته المسجل فيها من نواب، اثنان أو ثلاثة أو أكثر .

وفي هذه الحالة فإن الناخب لا يعطي صوته لمرشح واحد، بل عليه ان يقدم قائمة بأسماء المرشحين الذين لختارهم، غير أن قوائم الانتخاب التي يقدمها الناخبون تكون على طريقتين :ـ

الأولى : تقوم على انتخاب كامل للمرشحين الذين تضمهم القائمة الواحدة في المنطقة الانتخابية، أي أن يتقيد الناخب بالقائمة بجميع أعضائها، دون تغيير أو تعديل ،وتسمى هذه الطريقة بالقائمة المغلقة.

أما الطريقة الثانية : فإنها تجيز للناخبين اختيار العدد المطلوب من المرشحين من بين الأسماء الموجودة في مختلف اللوائح المتنافسة في المنطقة الواحدة، أي أن يكون للناخب الحق في تقديم قائمة بالعدد المطلوب من بين

(1) سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق، ص 172-173، سليمان الطماوي: مصدر سابق ، ص 221 ـ ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص 226 ـ سعد عصفور: مصدر سابق، ص 204 ـ محسن خليل: مصدر سابق، ص 448 ـ عبد الغني بسيوني مصدر سابق، ص 236 ـ .

المرشحين في مختلف اللوائح المتنافسة، بمعنى أن يكون له حق المـــزج بيـــن القوائم واستخراج الأسماء التي يختارها . وتسمى هذه الطريقة بطريقة المـــزج بين القوائم .

تقدير نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة :

قدمنا أن أساس الانتخاب الفردي هو المنطقة الصغيرة، وأن أساس الانتخاب بالقائمة هو المنطقة الكبيرة، وهذا الأساس أي صغر المنطقة أو كبرها هو الـذي يحقق مزايا كل منهما، وهو أيضا الذي يتخذه المعارضون سندا لانتقاداتهم .

فصغر حجم المنطقة الانتخابية ـ لدى أنصار الانتخاب الفردي ـ يجعـــل الناخبين على معرفة شخصية بالمرشحين، مما يؤدي إلى حسن اختيار الأصلـــح من بينهم، بسبب وقوف الناخبين على قدرة كل واحد من المرشـــحين وكفاءتـــه وتفانيه .

ومن مزايا صغر المنطقة، ثم الصلة الوثيقة التي تربط بين النائب وناخبيـــه ما يحمله على الاهتمام بشؤون منطقته، والعمل على حل مشكلاتها، ومحاولـــة التقرب إلى جمهوره، لكي يحصل على دعمهم في الانتخابات المقبلة.

إلا أن ما عده أنصار الانتخاب الفردي مزايا لنظامهم، عده معارضوه عيوبا فيه، فمعرفة الناخبين بالمرشحين –عند محبذي الانتخاب بالقائمة – مثـــلب فيه، لأنها تجعل الاختيار قائما على أساس المفاضلة بين الأشخاص لا بين المبـــادئ والأفكار، ومن بعد يكون الفوز بالانتخاب نتيجة لصلات واعتبارات شـــخصية . كما أنهم يـــعدون الصلة الوثيقة بين النائب وناخبيه معيبة لأنها –كما يذهبون – تجعل المرشح أو النائب أســـيرا لمنطقتـــه الانتخابيـــة يســـعى وراء الاهتمـــام بمصالحها أكثر من اهتمامه بالمصلحة العامة، ويكون النائب من بعد وكأنه ممثل لمنطقته فقط .

وفضلا عن ذلك ما يؤدي إليه صغر حجم المنطقة الانتخابية مـــن تســـهيل للتأثير في نتائج الانتخابات. فرشوة عدد محدود في منطقة صغيرة أيســـر مـــن رشوة عدد كبير منتشرين في منطقة كبيرة، كما أن محدودية العدد تســـهل مـــن مهمة الإدارة إذا أرادت استخدام ما تحت أيديها من وسائل الضغط والإكراه مـــن أجل دعم مرشحيها .

وبعد العيوب التي ينسبها أنصار الانتخاب بالقائمة إلى طريقـــة الانتخـــاب الفردي، يجتهدون في استخراج مزايا لنظامهم، فيعتقدون أن كبر حجم المنطقـــة

يؤدي إلى جعل الاختيار قائما على أساس المفاضلة بين المرشحين استنادا إلى البرامج والأفكار، بعيدا عن الاعتبارات والصلات الشخصية. وعلى هذا الأساس يكون اهتمام النائب منصبا على القضايا العامة، لا على الأمور الخاصة بمنطقته الانتخابية فقط . مما يجعل هذا النظام أكثر تلاؤما مع فكرة تمثيل النائب للأمة كلها .

ومن هنا يمتاز الانتخاب بالقائمة بتخليص النواب من التبعية لناخبيهم وتحريرهم من وصايتهم . كما أن كثرة عدد ناخبي المنطقة الانتخابية يؤدي إلى تخفيف التأثيرات القائمة على الضغط والإكراه من جانب الحكومة أو من جانب المرشحين، فكثرة الناخبين وانتشارهم تجعل من العسير إخضاعهم، عن طريق الترهيب أو الترغيب، ومن بعد يحرر الناخبين، ويدفعهم إلى التعبير عن آرائهم بكل حرية .

ويضيف أنصار الانتخاب بالقائمة ميزة أخرى لنظامهم بالقول إنه يضاعف حقوق الناخب، لأنه يعطيه حق اختيار عدد من النواب بدلا عن اختيار نائب واحد . وهذه الميزة تشعر الناخب بأهميته في الجماعة، وتشجعه على استعمال حقوقه الانتخابية .

غير أن معارضي الانتخاب بالقائمة يعتقدون بأن كبر حجم المناطق الانتخابية يجعل مهمة الناخب عسيرة، لعدم معرفته بمرشحي القوائم أو بعضهم، وقد يؤدي هذا النظام إلى استدراج الناخبين عن طريق وضع أسماء لامعة على رأس القائمة، مما يؤدي إلى فوزها، على الرغم من عدم كفاء بقية أعضائها .

ويعاب على نظام الانتخاب بالقائمة أيضا أنه يؤدي إلى فوز قوائم الأحزاب القوية في معظم المناطق الانتخابية، مما يضعف من تمثيل أحزاب الأقلية، على الرغم من حصولها على أصوات مهمة .

♦ ج – نظام الأغلبيه ونظام التمثيل النسبي:[1]

بعد إجراء التصويت يثور التساؤل عن حساب الأصوات وتحديد الفائزين، ويرتبط ذلك بالنظام المعمول به في عملية توزيع الأصوات بين المرشحين؛ حيث يوجد نظامان هما: نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي .

◻ نظام الأغلبية :

ـ **الانتخاب بالأغلبية** : هو النظام الذي يفوز بمقتضاه من يحصل من المرشحين على أكثرية الأصوات الصحيحة في المنطقة الانتخابية، سواء كان التصويت فردياً أم على أساس القائمة . ففي حالة التصويت الفردي يفوز المرشح الذي يحصل على أكثرية أصوات الناخبين في منطقته، وفي حالة التصويت بالقائمة تفوز القائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات بجميع المقاعد. وبذلك يتماشى نظام الأغلبية مع نظام الانتخاب الفردي، ومع نظام الانتخاب بالقائمة. وتظهر الأغلبية في إحدى صورتين: فهي إما أن تكون بسيطة، أو مطلقة .

ـ **الأغلبية البسيطة** : وبمقتضى هذا النظام؛ ينتخب المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات في منطقته الانتخابية، بصرف النظر عن عدد الأصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين، حتى ولو زاد مجموع أصوات هؤلاء الأخيرين على النصف .

فلو فرضنا إجراء الانتخاب على أساس الأغلبية البسيطة في منطقة معينة استناداً إلي نظام الانتخاب الفردي، وكان عدد المرشحين فيها ثلاثة، حصل الأول على 600 صوت، وحصل الثاني على 500 صوت، أما الثالث فقد حصل على 400 صوت فتكون النتيجة فوز المرشح الأول .

---

[1] فؤاد العطار: مصدر سابق، ص 314ـ، محسن خليل: مصدر سابق،ص463ـ، ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 231ـ، سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص 225ـ، سعد عصفور: مصدر سابق، ص 208ـ، إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 158ـ، السيد هيكل: مصدر سابق: ص 166ـ، عبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص 238ـ، سعاد الشرقاوي وزميلها: نظم الانتخابات في مصر والعالم، ص 87ـ، سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 175ـ، منذر الشاوي: مصدر سابق، ص137ـ. علي العاني وزميله: القانون الدستوري، ص 39ـ.

أما في حالة إجراء الانتخاب على أساس القائمة، وعلى فرض تخصيص خمسة مقاعد للمنطقة الانتخابية، وحصلت القائمة أ على 600 صوت، و ب على 500 صوت، و ج على 400 صوت، تكون النتيجة فوز القائمة أ بالمقاعد الخمسة .

ومن ذلك يتبين أن نتيجة الانتخاب في نظام الأغلبية البسيطة تعرف من الدور الأول، دون حاجة لإعادة الانتخاب، ما دام أحد المرشحين – أو إحدى القوائم – قد حصل على أكبر عدد من الأصوات، ولهذا وصف نظام الأغلبية البسيطة بنظام الأغلبية ذي الدور الواحد. ففي المثالين السابقين فاز المرشح الأول، والقائمة أ . لأنهما حصلا على أكبر عدد من الأصوات على الرغم من حصول باقي المرشحين على أكثر من نصف الأصوات المعطاة .

ونظام الأغلبية البسيطة هو النظام المعمول به في إنجلترا [1]والولايات المتحدة الأمريكية، وبقية الدول الأنجلوسكسونية واليابان، وهو النظام الذي أخذ به قانون انتخاب النواب العراقي الصادر في 22 تشرين الأول عام 1924 [2] وكذلك قانون انتخاب النواب العراقي رقم 11 لسنة 1946 [3]، كما أخذ به قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 النافذ[4] .

ــ **الأغلبية المطلقة** : وفي هذا النظام لا يكفي حصول المرشح على أعلى عدد من الأصوات في منطقته الانتخابية لكي يفوز، بل عليه أن يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة، أي أن يحصل على أكثر من 50 % من الأصوات . فإن لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الاقتراع مرة ثانية، ولهذا سُمّي هذا النظام بنظام الأغلبية ذي الدورين، فإذا عدنا إلى نفس الأمثلة السابقة نجد أن نظام الأغلبية المطلقة يستوجب إعادة الانتخاب، لأنه لا يكفي أن يحصل أحد المرشحين على أكثرية الأصوات، بل يلزم أن يحصل على أصوات تفوق مجموع الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين .

---

(1) يرجع تاريخ أخذ إنجلترا بنظام الأغلبية البسيطة إلى عام 1265، في انتخاب ممثلي المدن في البرلمان الانجليزي، إلى جانب الأعضاء غير المنتخبين من رجال الدين والأشراف.

(2) أنظر : المادة 40 من القانون أعلاه .

(3)أنظر الفقرة 2من المادة 46 من القانون أعلاه.

(4) أنظر : الفقرة ثانياً من المادة 41 من القانون أعلاه .

وقد تكون إعادة الانتخاب بين المرشحين جميعاً، أو بين بعضهم بشروط خاصة، كأن تجري الإعادة بين الأول والثاني من حيث عدد أصواتهما في الدور الأول، هو ما أخذت به مصر بموجب قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، أو أن تجري الإعادة بين المرشحين الذين حصلوا على نسبة معينة كما هو الحال في فرنسا، حيث لا يدخل الدور الثاني إلا المرشحون الذين حصلوا في الدور الأول على نسبة 12.5% من أصوات الناخبين المقيدين في جداول المنطقة الانتخابية كحد أدنى، حسبما جاء به القانون الانتخابي الفرنسي رقم 665 لسنة 1976.[1]

ـ تقدير نظام الأغلبية :

يعد نظام الأغلبية أقدم نظام انتخابي أُخذ به، إذ يرجع تاريخه إلى العصور الوسطى في أوربا، حيث كان سائداً لانتخاب الهيئات العامة، ومجالس الدويلات، والمجالس المحلية، والمؤسسات الدينية، ويمتاز ببساطته، وبكونه يهيئ السبيل لقيام أغلبية متماسكة في البرلمان تؤدي إلى تحقيق الاستقرار الحكومي، كما هو حال كل من بريطانيا وفرنسا[2]

ومع ذلك فقد تعرض نظام الأغلبية إلى النقد، إذ قيل أنه يؤدي إلى ظلم حزب الأقلية ويحابي حزب الأغلبية، ذلك أنه يؤدي إلى تصغير نتائج الأول وتكبير نجاح الثاني. وقد ثبت أن عدد المقاعد التي تحصل عليها الأحزاب المتنافسة لا يتناسب مع عدد الأصوات التي تحصل عليها كل منها، فهي تميل دائماً لصالح الأحزاب القوية .

---

(1) لم تكن نسبة الـ 12,5% مطلوبة قبل القانون أعلاه، إذ لم تكن هذه النسبة إلا 5% قبل عام 1967، ثم جاء قانون 29 تشرين الثاني سنة 1966 ورفعها إلى 10% من المقيدين في الجداول. وهنا لابد أن نشير إلى مرسوم انتخاب النواب العراقي رقم 6 لسنة 1952 الذي وقف موقفاً خاصاً، حيث استلزم لكي يفوز المرشح في الدور الأول أن ينال العدد الأكبر من الأصوات على أن لا تقل هذه الأصوات عن 40% من الأصوات الصحيحة، وإلا يعاد الانتخاب بين المرشحين الذين حصلوا على ما لا يقل عن 10% من الأصوات، على أن يفوز في الدور الثاني من يحصل على الأغلبية البسيطة . انظر : الفقرة 1 من المادة 52 من القانون المذكور .

(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سابق، ص 237

ففي الانتخابات البريطانية التي أجريت عام 1945، حصل العمال على ما يقارب أحد عشر ونصف مليون من الأصوات، وحصل المحافظون على تسعة ملايين صوت، وحصل الأحرار على مليونين من الأصوات[1]. ومع ذلك فقد انتخب من العمال 390 نائباً أي بنسبة مقعد واحد لكل أقل من 30000 صوت، ومن المحافظين 196 نائباً أي بنسبة مقعد واحد لكل أكثر من 49000 صوت، ومن الأحرار 31 نائباً أي بنسبة مقعد واحد لكل اكثر من 64000 صوت .

وتحدث الظاهرة نفسها في الدول الأخرى التي تأخذ بنظام الأغلبية، كما هو حاصل في فرنسا، إذ أشارت رسالة شانتال دي دبيه إلى ظاهرتي تكبير الأغلبية وتصغير الأقلية، وقد دعمت الرسالة بالإحصاءات المعتمدة للانتخابات العامة في فرنسا التي أجريت منذ سنة 1958 إلى سنة 1973[2].

وقد يؤدي نظام الأغلبية – استثناء – إلى إفساد أسس المبدأ الديمقراطي، بأن يصبح حزب الأقلية هو الحزب الحاكم، وهو ما حدث في الانتخابات البريطانية التي أجريت في سنة 1951، حيث حصل حزب المحافظين على أصوات أقل من الأصوات التي حصل عليها حزب العمال، ومع ذلك فقد نجح المحافظون في مناطق انتخابية أكثر من المناطق التي نجح فيها العمال[3].

- 2– نظام التمثيل النسبي :

دفعاً للانتقادات الموجهة إلى نظام الأغلبية لجأت الكثير من الدول إلى نظام التمثيل النسبي إذ يعود تاريخه إلى حوالي قرن من الزمان. وقد تبنته تدريجياً معظم الدول الأوربية .

ويفترض نظام التمثيل النسبي الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، ويتم توزيع المقاعد المخصصة للمنطقة الانتخابية على القوائم والأحزاب، حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل منها .

---

(1) نفس المصدر السابق، ص 237 –238 .

(2) أوردته سعاد الشرقاوي وزميلها : مصدر سابق، ص 106 .

(3) ليس من المستبعد أن يؤدي نظام الأغلبية إلى غاية في الشذوذ، إذ يكفي أن يحصل أحد الأحزاب على 51% من الأصوات في 51% من المناطق الانتخابية لكي يفوز بالأغلبية في الوقت الذي يحصل فيه الحزب المنافس على 95% من الأصوات في بقية المناطق ، مما يجعل حزب الأقلية الذي لا تزيد شعبيته عن 30% هو الحزب الحاكم، في حين يكون حزب الأغلبية والتي تصل شعبيته إلى حوالي 70% في المعارضة.

فلو فرضنا أن منطقة انتخابية مخصص لها عشرة مقاعد، تتنافس عليها ثلاث قوائم مختلفة، حصلت الأولى على 50% من الأصوات الصحيحة، وحصلت الثانية على 30% وحصلت الثالثة على 20% يكون توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة، فيتم إعطاء القائمة الأولى نسبة 50% من المقاعد، أي خمسة مقاعد، وتعطى الثانية نسبة 30% من المقاعد، أي ثلاثة مقاعد، وتنال الثالثة نسبة 20% من المقاعد، أي مقعدين فقط.

وهكذا وبدلا عن استحواذ القائمة الأولى على المقاعد العشرة المخصصة للمنطقة الانتخابية، فيما لو كان الانتخاب يجري وفق نظام الأغلبية، ثم توزيع المقاعد على القوائم المتنافسة، كل حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها .

ويأخذ نظام التمثيل النسبي حالات متعددة، نشير إلى أهمها :

❖ **ـ حالة القوائم المغلقة :**

وفي هذه الحالة يلتزم الناخب بالتصويت إلى إحدى القوائم المتنافسة على النحو الذي وردت فيه، دون أن يكون له الحق في إجراء أي تعديل أو تبديل عليها.

ولكن المشكلة تثور في هذه الحالة عند تحديد الفائزين في كل قائمة، لأن جميع مرشحي القائمة سينالون العدد نفسه من الأصوات، لأن على الناخب أن يختار القائمة ككل. ولحل هذه المشكلة لجأت الدول إلى إحدى وسيلتين:

- **الأولى** : توزيع المقاعد بحسب ترتيب أسماء المرشحين في القائمة، أي إن الحزب هو الذي يحدد مقدماً كيفية التوزيع. فلو فرضنا أن قائمة مكونة من خمسة مرشحين نالت أصواتاً تعطي لها الحق في ثلاثة مقاعد، يكون الفائزون رقم 1و2و3 من القائمة .

- أما **الوسيلة الثانية** : فتعطي الحق للناخب في أن يغير في ترتيب أسماء القائمة التي وقع اختياره عليها، حسب وجهة نظره الشخصية إزاء المرشحين، لا طبقاً للترتيب الذي وضعه الحزب صاحب القائمة. وفي هذه الحالة لا ينال أعضاء القائمة الواحدة العدد نفسه من الأصوات، مما يسمح بفوز المرشحين من أعضاء القائمة ــ حسب عدد المقاعد التي فازت بها القائمة ــ ممن وقع عليهم التفضيل. ففي المثال السابق يفوز ثلاثة مرشحين من بين أعضاء القائمة ممن نالوا أعلى الأصوات في قائمتهم، وليس حسب ترتيب أسمائهم في القائمة.

❖ ـ حالة القوائم المفتوحة :

وفي هذه الحالة تكون حرية الناخب كبيرة، فهو لا يلتزم بقائمة معينة، بل له أن يقوم بتكوين قائمة خاصة به، وذلك باختيار أسمائها من بين أسماء مختلف القوائم المتنافسة، وهو ما يعرف بحق المزج بين القوائم.

- تقدير نظام التمثيل النسبي :

ينطوي نظام التمثيل النسبي على مزايا متعددة، وعيوب كثيرة. سنحاول بيانها وكما يأتي:[1]

فمن مزاياه أنه أكثر الأنظمة الانتخابية تحقيقاً للعدالة، وذلك بتمثيل الأحزاب المتنافسة تمثيلا يتناسب مع قوة كل منها، فهو يعطيها عدداً من المقاعد في الهيئة البرلمانية يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها.

وهو بذلك يجعل البرلمان مرآة صحيحة للرأي العام، وترجمة صادقة لإرادة الجماهير في تسمية من ينوب عنها. ومن هنا يعد نظام التمثيل النسبي أقرب النظم الانتخابية إلى المبدأ الديمقراطي وقيام النظام النيابي الصحيح .

ويسمح نظام التمثيل النسبي بتكوين معارضة قوية في المجالس النيابية، إذ يفتح المجال أمام الاتجاهات المختلفة في الحصول على بعض المقاعد، وفي ذلك خدمة جليلة للصالح العام، بل وللحكومة الديمقراطية ذاتها، والحكم النيابي ينبغي أن يقوم على أساس المناقشة والجدل وتمحيص الآراء. ووجود المعارضة يساعد الحزب الحاكم على الحذر والتروي، والتزام الحرص والدقة والموضوعية، خوفاً من النقد وإظهار الأخطاء، مما يمنعه من الزلل وإساءة استعمال السلطة .

كذلك يحافظ نظام التمثيل النسبي على وجود الأحزاب الصغيرة ويصون استقلالها، إذ يضمن لها بعض المقاعد، ومن بعد تبتعد عن الانضمام إلى أحزاب أخرى، كما هو الحال في نظام الأغلبية الذي يجعل أصوات الأحزاب الصغيرة تذهب سدى . وبذلك يحمل نظام التمثيل النسبي أنصار الأحزاب الصغيرة على المشاركة في التصويت، لأنهم يضمنون فائدته، ويجعل لكل صوت قيمته، لأنه سينتج أثراً في تحديد عدد المقاعد التي يفوز بها الحزب .

(1) ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 240.

وعلى الرغم من هذه المزايا التي يحققها نظام التمثيل النسبي، فإنه واجه انتقادات شديدة أظهرت عيوبه ومثالبه، لعل من أهمها أنه نظام يتسم بالتعقيد والصعوبة في التطبيق، حتى إن نتائج الانتخابات لا تظهر إلا بعد أيام من إجراء عملية التصويت، مع ما يرافق ذلك من خشية تعرضها للتلاعب والتزييف .

وإذا كان من مزايا التمثيل النسبي أنه يضمن وجود الأحزاب الصغيرة فإن من عيوبه أنه يؤدي إلى تعددها بدرجة كبيرة، فهو يتيح لجميع الأحزاب الكبيرة منها والصغيرة دخول البرلمان، مما يحول دون قيام أغلبية متماسكة، ومن ثم يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، مع ما يرتبط بذلك من نتائج خطيرة، لعل من أشهر أمثلتها ما وصلت إليه ألمانيا في ظل دستور فيمر سنة 1919، وكذلك الأزمات السياسية المتتالية التي اجتاحت فرنسا من سنة 1945 إلى سنة 1958 – حين أخذت بنظام التمثيل النسبي – وأيضاً الأزمة المستمرة في إيطاليا المعاصرة.

ويبدو أن هذا العيب الأخير هو ما يجعل الدول تتردد في الأخذ بنظام التمثيل النسبي، لما ينطوي عليه من مخاطر فادحة على أوضاعها السياسية .

صحيح أن هذا النظام هو أقرب النظم الانتخابية إلى روح الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة، ولكنه طريق يؤدي إلى زعزعة الكيان الحكومي ويعرض البلاد لأزمات لا تنتهي. وليس حلا جذرياً ما يقال من تكوين الأغلبية البرلمانية بوساطة تحالف الأحزاب المتقاربة، لأن هذه الأغلبية لا تكون منسجمة، بل تقوم على الحلول الوسط، وليست دائمة، بل مؤقتة سرعان ما ينفرط عقدها، وحتى في حالة إجراء انتخابات جديدة نجد أن نظام التمثيل النسبي يعود بنفس الشكل والقوى تقريباً، وتظل نفس الأحزاب ممسكة بسلطة مشلولة عاجزة عن الحركة.

غير أن هذه العيوب لا تمنع من الاعتراف بالنتائج الطيبة لنظام التمثيل النسبي في سويسرا ودول شمال أوربا، مما يسمح بالقول أن ما يحققه من مزايا في بلد قد لا يحققها في بلد آخر. وعلى ذلك فإن هذا النظام ينجح في البلدان الصغيرة ذات التقاليد العريقة في الديمقراطية، والتي وصلت إلى درجة عالية من التقدم، واستطاعت حل مشكلاتها الأساسية وابتعدت عن التطرف[1]

---

[1] سعاد الشرقاوي وزميلها: مصدر سابق، ص 13

الفصل الثاني

العلاقة بين السلطات العامة

يعود السبب في نشأة المجتمع السياسي المنظم إلى الرغبة في تحقيق الخير للأفراد الذين ينتمون إليه؛ من خلال القيام ببعض الوظائف التي تخدم الجماعة، وهذه الوظائف التي كانت في البدء غاية في البساطة؛ اتسعت وتشعبت مع مرور الوقت، وجرى الفقهاء على تقسيمها – منذ القدم-[1] إلى وظائف ثلاث: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية.

ففي جميع الدول: القديمة منها والحديثة، وأيا كانت مجالات السلطة فيها وأهدافها تمارس وظائف ثلاثاً هي :ـ

- إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة.
- والعمل على تنفيذها.
- والفصل في الخصومات التي تنشأ بين الأفراد.

وقد أثار هذا التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة مشكلة أساسية، تتعلق بتنظيم هذه الوظائف، وتحديد العلاقة بين الهيئات العامة التي تتولاها، وانحصرت الحلول في اتجاهين رئيسيين: يأخذ **أولهما** بمبدأ تركيز السلطة، أي حصر وظائف الدولة الثلاث في هيئة واحدة، أو حكم واحد، في حين يقوم **الثاني** على تعدد الهيئات الحاكمة، ثم توزيع وظائف الدولة عليها، ويسمى ذلك بمبدأ توزيع السلطة.

ومبدأ تركيز السلطة هو الأقدم من الناحية التاريخية، إذ كان القاعدة المشتركة لنظم الحكم القديمة، مع ملاحظة أن الكثير من الأنظمة المعاصرة ما زالت تأخذ به. أما توزيع السلطة فهو حديث نسبياً، إذ يعود الاتجاه إليه مع بدايات سعي الشعوب في استعادة حقوقها بالسلطة وكفاحها المُرّ ضد الاستبداد والتعسف، بعد أن أدركت ألا سبيل لصيانة الحرية وإقامة الدولة القانونية إلا

---

(1) يعود هذا التقسيم في أساسه إلى فلاسفة الأغريق مثل أفلاطون وأرسطو بل ربما إلى أبعد من ذلك ، إذ أشار العالم الألماني Max Imboden إلى التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة يعود إلى عهد الفراعنة في مصر ، قبل أرسطو بحوالي ألفي عام ، عن الدكتور أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص 562 .

بتوزيع السلطة على هيئات متعددة تقوم على قاعدة الإرادة العامة لمجموع الشعب.

وبعد توزيع وظائف السلطة على هيئات مختلفة تتعدد السبل في تنظيم العلاقة بينها، على أساس من التدرج، أو التعاون، أو الفصل، وفي ضوء تنظيم العلاقة بين السلطات تتحدد النظم السياسية بين: مجلسية، وبرلمانية مختلطة، ورئاسية.

ومن هنا يظهر تأثير تنظيم العلاقة بين السلطات على الأنظمة السياسية تأثراً واضحاً، حيث تنوعت هذه الأنظمة تبعاً لتنظيم تلك العلاقة، فهي برلمانية أو مختلطة: إذا كان تنظيم العلاقة يقوم على أساس التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة ، وهي رئاسية: إذا جعل الفصل بين السلطات أساساً للعلاقة، وهي من مجلسين: في حالة منح إحدى السلطات العامة موقعا أسمي على الأخريات.

وهكذا سوف ندرس هذه الأنظمة في أربعة مباحث متتابعة، على أن يسبقها مبحث تمهيدي نخصصه لدراسة مفهوم العلاقة بين السلطات.

مبحث تمهيدي

مفهوم العلاقة بين السلطات العامة

يعد موضوع العلاقة بين السلطات من الموضوعات التقليدية القديمة، إذ يعود زمن البحث فيه إلى أرسطو، ومع ذلك فقد ظل على الدوام شغلاً شاغلاً لرجال السياسة والقانون لأهميته الدائمة، وحيويته المتجددة، فالعلاقة بين السلطات لم تكن واحدة دائماً، وإنما تغيرت عبر الزمن. فبعد أن كانت في الماضي فردية مطلقة، تحولت إلى جماعة تقوم على توزيع السلطات. ولقد تم ذلك بالتدريج، وعبر مرحلة وسيطة، كانت السلطة فيها حقاً مشتركاً للحاكم وللشعب. وطبقاً لمعطيات هذه المرحلة تم توزيع السلطة بدلاً عن تركيزها، بعد أن وجد أن لا سبيل إلى توقي إساءة استعمالها إلا بمنع تجميعها في يد واحدة، وصار هذا التوزيع – فيما بعد – ضمانة كبرى ضد الاستبداد، وسياجاً متيناً لحماية الحقوق والحريات العامة.

وفي ضوء ما تقدم سنحاول التعرف على هذه الفكرة؛ من خلال متابعة التطور التاريخي للعلاقة بين السلطات، ثم توضيح جهود الفقه، وأخيراً استعراض أشكال العلاقة بين السلطات.

المطلب الأول

التطور التاريخي للعلاقة بين السلطات

أولا : في العصور القديمة:

يؤكد تاريخ النظم السياسية القديمة قاعدة أساسية مشتركة، هي سيادة الحكم الفردي القائم على التركيز المطلق للسلطة، فمثلا في حكم الملك أو الإمبراطور كانت السلطة تختلط بشخص الحاكم، الذي كان يمارس من خلالها اختصاصات غير محدودة، كما لو كانت امتيازا خاصا له.

لقد كان الحكام يجمعون في أيديهم السلطات كافة، فالحاكم هو المشرع، والمقدر، والقاضي، فضلا عن سلطاته الدينية الكبيرة، ويعود ذلك إلى الاعتقاد السائد، آنذاك، الذي ينظر إلى السلطة على أنها تنبع من مصدر علوي، فقد ألهت الشعوب حكامها، وحسبتهم من طبيعة إلهية أو هم الآلهة نفسها، سواء كان ذلك في العراق القديم، أو في مصر، أو في الصين أو الهند. ومادام الحاكم من الآلهة فهو فوق البشر، يعبد وتقدم له القرابين، ومن بعد: فإن من الطبيعي أن تكون السلطة مركزة في يديه، ولا يعرف حدودا في ممارستها .

ومع تطور الفكر البشري، وتحت تأثير الديانات السماوية؛ لم يعد الحكم من طبيعة إلهية، بل هو إنسان تصطفيه الآلهة وتودعه السلطة، فهو وكيلها ومفوضها في حكم الناس، وقد تمسك ملوك أوربا في العصور الوسطى بهذه الفكرة، لتبرير سلطاتهم المطلقة؛ لأنها تقوم على أن الحاكم يستمد سلطاته عن إرادة الله مباشرة، ودون تدخل إرادة أخرى في اختياره. وفي ضوء ذلك فإن الحاكم لا يكون مسئولا أمام أحد غير الله، ومن ثم فلا تجوز محاسبته، أو حتى مجرد توجيه اللوم إليه.

وفي تطور أخر ظهرت فكرة جديدة على أساس أن الله ما زال مصدر السلطة، ولكن اختيار الحاكم يتم بوساطة الشعب، أي أن الشعب هو الذي يعين الحكام، ولكن بتوجيه من الإرادة الإلهية .

فالسلطة تأتي إلى الحاكم من الله، غير أن اختياره لم يعد مباشراً بل يوجه الله الحوادث على صورة تساعد الناس على اختيار نظام الحكم الذي يرتضونه، والحاكم الذي يخضعون له [1] .

وهذه النظرة الأخيرة لا تتعارض مع الديمقراطية، ولكنها مع ذلك تسمح بالسلطان المطلق، فما دام الحاكم يستمد سلطته من مصدر علوي: فهو إذن يسمو على البشرية، ومن ثمَّ فإن إرادته هي العليا، لأنه ينفذ المشيئة الإلهية، وليس لأي بشر أن يناقشه الحساب، أو أن يشكك في مدى سلطاته وحقوقه [2] .

وبذلك فقد ظل التركيز المطلق للسلطة بين أيدي الملوك هو السائد أيضاً، مما أسهم في قيام نظام سياسي عرف تاريخياً بالنظام الملكي المطلق، الذي تكون فيه السلطة من حق الملك وحده لا يقاسمه فيها شخص أو هيئة[3] .

➢ ثانياً : في العصر الإقطاعي:

وفي عهد الإقطاع ظل مبدأ تركيز السلطة يؤلف القاعدة الأساسية لأنظمة الحكم أيضاً، بل لقد ارتبطت السلطة فيها بملكية الأرض، وصار لأمراء الإقطاع ـ وبناءً على ملكيتهم لأراضي المقاطعات ـ السلطة فيها أيضاً، فهم أصحاب الأرض والسلطة الكاملة بمن فيها من بشر.

ومع ذلك فإن السلطة لم تكن ملكاً لحاكم واحد في العهد الإقطاعي، بل كانت موزعة بين الملك والكنيسة وأمراء الإقطاع، حيث كان لسادة الأرض قوانينهم ومحاكمهم وضرائبهم في مقاطعاتهم، إذ تمتعوا بميزة إصدار قواعد قانونية تطبق في أراضيهم، ولديهم من المساعدين ما يمكنهم من إدارة أملاكهم، فضلاً عما لهم من حق القضاء. وبذلك كان سادة الإقطاع يمارسون السلطة التشريعية والإدارية والقضائية .

أما الملك فلم يكن إلا سيداً من بين الأسياد [4] ، ولكنه السيد الإقطاعي الأعلى في المملكة، وليس لأمراء الإقطاع إلا أتباع له، فهو صاحب السلطة التشريعية التي كان يمارسها عن طريق الأوامر، والوظيفة التنفيذية باعتباره

---

(1) السيد هيكل: مصدر سابق،ص26

(2) ثروت بدوي: النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص53

(3) طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، ص66 .

(4) موريس دو فرجيه : دساتير فرنسا ، ترجمة : أحمد حسيب عباس ، المطبعة النموذجية، مصر ص 6-7 .

السيد المتبوع، فضلاً عن القضاء بدرجاته المختلفة سواء مباشرة أم بفرض الرقابة على محاكم رجال الإقطاع بواسطة الاستئناف (1).

وإذا علمنا أن للكنيسة هي الأخرى قوانينها وضرائبها؛ أمكن التعرف على أن السلطة كانت مطلقة وموزعة في الوقت نفسه، فهي مطلقة من قِبَل الحائزين عليها، كُلٌّ في النطاق الذي يمارس سلطته فيه، وموزعة بين الملك والكنيسة وأمراء الإقطاع (2) .

➢ ثالثاً : في عصر النهضة

ومع بداية عصر النهضة في أوربا ظهر فكر سياسي يمهد للدولة القومية الموحدة بدل الإقطاعيات المتعددة، فبعد صعود الطبقة البرجوازية وجدت أن من مصلحتها العمل على تقوية الدولة، من خلال الدعوة إلى جعل السيادة للملوك في مواجهة أمراء الإقطاع وباباوات الكنيسة .

وهكذا التقت مصلحة الملك مع مصلحة البرجوازية في توحيد السلطة وتركيزها، إذ وجدت هذه الطبقة الناشئة في الملك حليفاً قوياً لدعم طموحها، في مقابل ما للملك من حاجة في الاستعانة بقوة اجتماعية جديدة، من أجل السيطرة على الإقطاعيين (3) .

لقد سعت البرجوازية إلى ضمان الأمن، وتوفير حماية الانتقال، وإزالة العوائق القانونية في وجه التجارة، وتدمير نمط علاقات العمل القديمة القائمة على علاقة السيد بالأتباع. وكل ذلك يتحقق بقيام الدولة القوية، ومنح الملوك سلطات غير محدودة. وهكذا نشأت الملكيات المطلقة في كل أنحاء إنجلترا وفرنسا.

وجدير بالإشارة أن مرحلة الحكم المطلق في إنجلترا كانت أسبق وأقصر من مثيلتها في فرنسا. فقد كانت الأولى تتجه على مهل نحو النظام البرلماني وجدير بالإشارة أن مرحلة الحكم المطلق في إنجلترا كانت أسبق وأقصر من مثيلتها في فرنسا. فقد كانت الأولى تتجه على مهل نحو النظام البرلماني

---

(1) أندريه هوريو: المصدر السابق، 229/2.

(2)انظر رسالتنا للدكتوراه: ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية، ص11

(3) ميشيل مياي: دولة القانون في نقد القانون الدستوري، ص80.

وجدير بالإشارة أن مرحلة الحكم المطلق في إنجلترا كانت أسبق وأقصر من مثيلتها في فرنسا. فقد كانت الأولى تتجه على مهل نحو النظام البرلماني بينما كانت الثانية تسير في طريق الحكم المطلق[1].

وقد أصبحت السلطة في المرحلة الجديدة مطلقة من اتجاهين:ـ

- **أولهما:** أن جميع السلطات كانت محصورة بين يدي الملك .
- **وثانيهما:** أن ممارسة الملك لهذه السلطات لم تكن تعرف حدوداً، وهكذا كانت جميع السلطات ممركزة بين يدي الملك، فالوظيفة التشريعية التي كان يفترض أنها شركة بينه وبين البرلمان – لم تكن إلا رهناً بإرادته – والبرلمان لم يكن إلا ظِلاً لهُ [2].

وكانت الوظيفة الإدارية والتنفيذية بين يديه أيضا، يمارسها دون شريك، ولم يكن الوزراء وغيرهم من المندوبين سوى وكلاء باسمه، يعينون ويعزلون بإرادته.

أما وظيفة القضاء فكانت له أيضاً، فهو الذي يقضي في مجلسه الخاص في المسائل المهمة، والأحكام تصدر باسمه في المقاطعات، والقضاة يخضعون له خضوعاً مباشراً[3]. وكان له التدخل في سير الدعاوى، ووقف مجرى العدالة بواسطة أوامر العفو أو الخطابات الممهورة بخاتمه [4] .

أما فيما يتعلق بممارسة الملك لهذه السلطات فإنها لم تكن تعرف حدوداً، حيث أن اختصاصاته في التشريع والتنفيذ كانت رهناً بما يريد.

وقد ساهمت النظريات الدينية، إلى جانب الأوضاع المستجدة، في ظل النهضة، بتدعيم السلطان المطلق للملوك، فالملك – كما يذهبون – هو ممثل الله في الأرض، ولا يكون مسئولا عن تصرفاته إلا أمام الله ، فضلاً عن ذلك ما

---

(1) لعل سبب هذا الاختلاف يرجع إلى وجود جيش قوي دائم تحت إمرة ملك فرنسا مكنه من فرض نظامه المطلق، وإلى اختلاف مزاج التعيين، فيما تعاونت البرجوازية والإقطاع ضد السلطة المطلقة في إنجلترا، أما في فرنسا فقد وقفت البرجوازية خلف الملك في صراعه ضد رجال الإقطاع، للمزيد من التفاصيل، انظر: موريس دوفرجيه، المصدر السابق، ص 8.

(2) لقد كانت البرلمانات موجودة في تلك المرحلة، نشأت لتحديد سلطة الملك في فرض الضرائب، إلا أن دورها ظل بين مد وجزر، بحسب قوة الملكية أو ضعفها، وفي كل الأحوال لم يكن هذا الدور إلا استشاريا .

(3) أندريه هوريو : المصدر السابق، 229/2.

(4) موريس دوفرجيه: المصدر السابق ، ص 10.

صادف سلطان الملك المطلق من دعم شعبي هدفه تفتيت المجتمع الإقطاعي .

وجدير بالملاحظة أن ما خفف من وطأة السلطة المطلقة هو ضعف ارتباطها بالأفراد، وقلة تدخلها، بسبب عدم تطورها من ناحية، وتخلف وسائل المواصلات من ناحية أخرى، لذلك فإن وطأة النير الملكي كانت تخف تبعاً لبعدها عن قصر الملك نفسه [1].

المطلب الثاني

جهود الفقه في تنظيم العلاقة بين السلطات

بعد أن وصلت الممالك الأوربية إلى درجة أعلى من التطور، وحظيت بسبل المدنية، وكثر تدخلها، وتعمق ارتباطها بالأفراد، ظهر الإحساس بثقل دورها الجديد على حقوق الأفراد وحرياتهم، مما ولد الأفكار التي تدعو إلى الحد من سلطان الدولة المطلق، والدعوة إلى احترام الحقوق والحريات العامة.

لقد ترسخ في أذهان دعاة الأفكار التحررية أن المسؤول عن حالة التعسف والاستبداد هو التركيز المطلق للسلطات، وأن السبيل إلى منع الاستبداد وصيانة الحريات هو في توزيع السلطة بين هيئات متعددة، وكما هو معروف، وحسبما قدمنا، فإن وظائف الدولة هي ثلاث: التشريع، التنفيذ، والقضاء، وعليه؛ فإن الحل هو في تخصيص ثلاث هيئات، تتولى كل واحدة منها ممارسة إحدى هذه الوظائف.

وليست الدعوة إلى توزيع وظائف السلطة على هذه الصورة دعوة جديدة، إذ سبقتها بقرون متعددة أفكار أرسطو الذي يعد أول من نادى بتوزيع السلطات حيث انتهى إلى التمييز بين وظائف ثلاث وهي:-

- وظيفة المداولة DELIBERATION التي تطابق الوظيفة التشريعية.
- ووظيفة الأمر COMMANDMENT أي التنفيذ.
- ووظيفة العدالة JUSTICE أي القضاء.

وتوزيع السلطة عند أرسطو يقابل في الحقيقة التوزيع الذي كان سائداً في النظم السياسية في المدن اليونانية [2] .

(1) نفس المصدر السابق ، ص 11.
(2) أرسطو ، المصدر السابق ، ص 223.

أما في عصر النهضة فإن الفقيه الإنجليزي (جون لوك) يعـد مـن أوائـل المنادين بمبدأ توزيع السلطة، إذ ميز في مؤلفه (بحث في الحكومة المدنيـة) (ESSAY ON CIVIL GOVERNMENT)الصادر عام 1690 بين ثلاث سلطات عامة، هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، وثالثة أطلـق عليـها تسمية: السلطة الاتحادية، جعلها مسئولة عن الشئون الخارجيـة: مـن إعـلان للحرب، وإقرار للسلم، وعقد للمعاهدات [1]. وعلى الرغم من أن لوك قد فـرق بين الهيئة التي تتولى تنفيذ القوانين في الداخل، وتلك المسئولة عن حماية أمـن الدولة الخارجي، فإنه أقر بوجوب قيام هيئة واحدة تتولى مباشرة جميـع هـذه الوظائف، أي أن تولى اختصاصات الوظيفتين الاتحادية والتنفيذية هيئة واحدة .

وقد اعتبر لوك السلطة التشريعية هي السلطة العليا في الدولة، تسمو علـى ماعداها من سلطات. ومع ذلك؛ فإن هذه السلطة مقيدة باحترام قواعد القـانون الطبيعي، وأن تمارس وظيفتها بوساطة قواعد عامة .

وجدير بالإشارة أن الفقيه لوك لم ينظر إلى الوظيفة القضائية علـى أنـها متميزة، بحيث يخصص لها سلطة تتولاها، بل جعلها تابعة للسلطة التشريعية.

ولعل تفسـير ذلك يعـود إلى تبعية القضاء للبرلمان الإنجليزي فـي تلـك الفترة [2] .

وعلى الرغم من أن فكرة توزيع السلطات ليست من خلق وإيـداع الفقيـه الفرنسي (مونتسكيو)، فإنها ارتبطت به، ولا تذكر إلا ويذكر اسمه معها، وذلـك لما أولاها من عناية، أرست أصولها على نحو منهجي، وما حدد لها من صياغة جعلت لها مكانة رئيسية في مجال النظريات السياسية والقانونية. وقد عـرض (مونتسكيو) أفكاره عن توزيع السـلطات فـي مؤلفـه الشـهير: (روح القـوانين LE SPRIT DES LOIS) الصادر سنة 1748.

ونقطة البدء عند (مونتسكيو) هي: أن التجربة أثبتـت أن الإنسـان ميـال بطبيعته إلى إساءة استعمال السلطة التي تعطى له، وأنه يسـعى إلـى تحقيـق مصالحه الذاتية على حساب المصلحة العامة، لذا فإن دمج وتركيز السلطات في يد واحدة يؤدي إلى استبدادها وتعسفها بحقوق وحريات الأفراد، وأن السبيل إلى صيانة هـذه الحقوق وتلك الحريات يكون في توزيع السلطة بين هيئات متعددة

(1) أنظر : مجموعة الروائع الإنسانية ،اليونسكو ، السلسلة العربية ، جون لوك ، مقالتان في الحكم المدني ، ترجمة : ماجد فخري ، ص 228

(2) أدمون رباط:الوسيط في القانون الدستوري العامص 561

يكون بقدرة كل واحدة أن توقف الأخريات عند حدودها [1] .

وللوصول إلى هذه الغاية؛ أفاد (مونتسكيو) بوجود ثلاث سلطات في الدولة، هي:ـ

- **السلطة التشريعية:** التي تعمل على وضع القوانين وتعديلها وإلغاءها.
- **والسلطة المنفذة للقانون العام:** والتي تتولى شئون الحرب والسلم ، وتبادل السفراء، وحماية أمن الدولة الخارجي والداخلي.
- **أما السلطة الثالثة:** فهي التي تتولى تنفيذ القانون الخاص، وتفصل في الخصومات بين الأفراد.

ويتضح أن مونتسكيو قد قسم وظائف الدولة على النحو الذي كان سائداً ولا يزال إلى اليوم، إذ أراد بالسلطة الأولى السلطة التشريعية، وبالثانية السلطة التنفيذية، وبالثالثة السلطة القضائية [2] .

ويختلف مونتسكيو عن (لوك) في أنه جعل مهمة تنفيذ القوانين في الداخل وحماية أمن الدولة الخارجي من اختصاص سلطة واحدة، هي السلطة التنفيذية، بعد أن كان لوك قد جعل هذه الوظائف من اختصاص سلطتين، فضلاً عن تسليم (مونتسكيو) بوجود السلطة القضائية، في حين اعتبرها (لوك) تابعة للسلطة التشريعية.

وفي ضوء الأسس التي أقام (مونتسكيو) عليها أفكاره انتهى إلى أنه لا يكفي مجرد توزيع السلطة من أجل منع الاستبداد، بل يجب أن تمارس كل هيئة رقابة على الهيئات الأخرى، بحيث تمنعها من تجاوز حدود ما تحوز عليه من اختصاصات، وأن تكون ممارسة وظائف السلطة بالاتفاق بين هيئاتها المختلفة، وألا يكون لأي منها القدرة على التصرف منفردة [3] .

---

(1) عبد الحميد متولي : مبادئ نظام الحكم في الإسلام ، ص 643.
يعتقد مونتسكيو أن (التجربة الأبدية تقول أن كل إنسان يملك سلطة يميل إلى إساءة استعمالها، وهو يذهب بعيدا حتى يجد حدودها .... وحتى لا يساء استعمال السلطة بحب من خلال تنظيم الأمور ، أن السلطة توقف السلطة) أورد ، ميشيل ميامي : المصدر السابق ، ص 238.
(2) أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ،567/2.
(3) ميشيل ميامي : المصدر السابق ، ص 239.

وهذه الفكرة الأخيرة عند مونتسكيو – والتي تعد جديدة على سابقيه – هي التي أدت إلى قيام خلط شائع في أذهان الكثيرين من رجال القانون والسياسة، بين مبدأ توزيع السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات، إذ استخلص شراح القانون العام من مبدأ توزيع السلطة ضرورة الفصل العضوي بين الهيئات الحاكمة، وأن تمارس كل منها وظائفها على نحو مستقل. وعلى أساس هذا الفهم انتهى الثوار في الولايات المتحدة وفرنسا إلى تفسير يقوم على الفصل المطلق بين السلطات.

فالأمة تملك ثلاث سلطات مستقلة، هي سلطات التشريع، والتنفيذ، والقضاء، وإن كلاً من هذه السلطات تمارس اختصاصاتها دون مشاركة أو تدخل أو رقابة من هيئة أخرى [1].

ومن هنا نشأ هذا الخلط التاريخي بين مبدأ توزيع السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات على عكس ما هدف إليه (مونتسكيو) وغيره، من توزيع السلطة الذي لا يعني غير تعدد الهيئات العامة في الدولة، بعد أن وجد أن تركيز هذه الهيئات في يد حاكم فرد شكّل ويشكّل خطراً كبيراً على حقوق وحريات المحكومين، لأن التوزيع يجعل من كل هيئة رقيباً على الأخرى مما يحول بينها وبين الاستبداد بما تملكه من اختصاصات.

المطلب الثالث

أشكال العلاقة بين السلطات

سنحاول بيان أشكال العلاقة بين السلطات، وهي:ـ

- أولاً – تركيز السلطة.
- وثانياً – توزيعها.

وسنبين في الفقرة الثالثة تقديرنا لهذه العلاقة.

---

(1) وهكذا أناطت المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787 السلطة التشريعية إلى الكونجرس، وخولت المادة الثانية السلطة التنفيذية إلى الرئيس، وأودعت المادة الثالثة السلطة القضائية في المحكمة العليا، وكذلك فعلت المادة السادسة عشر من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة 1789 بأن أقرت مبدأ الفصل بين السلطات بنصها على (إن كل مجتمع لا تتوافر فيه ضمانة للحقوق مؤمنة، ولا فصل للسلطات محددا ،– ليس له دستور ألبته).

➢ أولاً : تركيز السلطة :

إن ما نقصده بتركيز السلطة: هو حصر جميع وظائف السلطة التشريعية والتنفيذية، والقضائية، في هيئة واحدة، أو حاكم واحد. أي أن تركيز السلطة يفترض حاكما واحدا، أو هيئة واحدة، تمارس جميع وظائف الحكم، حتى لو وجد بعض الأفراد ممن يباشرون جزءا من هذه الوظائف؛ فإنهم يباشرونها باسم الهيئة الحاكمة، وتحت توجيهها. وهذا هو الشكل المألوف في الحكومات الملكية المطلقة أي الحكومات الدكتاتورية، وفي ظل الحكومات التي تتكون في أعقاب ثورة أو انقلاب، حيث يتم حصر السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتركيزهما في الهيئة التي تتولى قيادة الدولة في فترة الانتقال.

وكذلك فإن ظاهرة تركيز السلطة هي السائدة في الدول التي تقوم نظمها الحزبية على أساس نظام الحزب الواحد، سواء كان ذلك في الدول الماركسية أو في دول العالم الثالث.

فالماركسية لا تقوم على الحوار، كما هو جوهر الديمقراطية الغربية، بل هي ضرب من الوحدة والمشاركة، أو كما يعبّر عنه بوحدة السلطة، هذه الوحدة التي تعني وحدة الجماعة من الناحيتين السياسية والاجتماعية، فهي تتضمن معنى إزالة الفوارق بين الطبقات، في الوقت الذي تعني به وحدة المؤسسة أو المؤسسات التي تمارس السلطة، وقد رفضت النظرية الماركسية فكرة تعدد السلطات ثم توزيعها، لتعارضها مع أساسيات مبادئها[1].

ومن الناحية العملية فإن وجود الحزب، واعتباره النواة الموجهة لكل التنظيمات، وقيادته وإشرافه على الأجهزة الدستورية المختلفة يؤدي واقعيا إلى تركيز السلطة. فالحزب يشد بقوة مختلف الهيئات بعضها إلى بعض، ويجعلها جميعاً تحت إرادته، فهو الذي يمارس حقيقة السلطة، وما البرلمان والحكومة إلا واجهتان دستوريتان[2].

وفي دول العالم الثالث، وبعد أخذ الكثير من نظمها بنظام الحزب الواحد أيضاً، وبروز ظاهرة الزعيم القومي، تركزت السلطة فيها وحُصرت وظائفها بين أيدي الهيئة الحاكمة .

---

(1) أنظر : رسالتنا للدكتوراه ، مصدر سابق ، ص 17.
(2) موريس دو فرجيه: الأحزاب السياسية، ص 26.

والشكل المألوف لتركيز السلطة هو أن يكون بين أيدي الهيئـــة التنفيذيـــة، ويتحقق ذلك حين ترتكز السلطة بيد فرد واحد، أو بين أيدي عدد محـــدود مـــن الأفراد (هيئة) .

ففي الحالة الأولى يمارس الحاكم الفرد الوظيفة التنفيذية، كما يمارس فـــي الوقت نفسه الوظيفة التشريعية، وله من سلطات المراقبة والتوجيه على الهيئـــة التشريعية ما يجعله سيد هذه الوظيفة من الناحية العملية، وتعد الملكيات المطلقـة التي قامت عبر التاريخ، والديكتاتوريات الفردية؛ من أبرز الأمثلة علـــى هـذه الحالة، كما وجد لهذه الحالة أرض جديدة في الديكتاتوريات الحديثة في ألمانيـــا النازية، وإيطاليا الفاشية، وفي العديد من دول العالم الثالث.

أما في الحالة الثانية؛ فقد يتحقق تركيز السلطة بين أيدي جماعة قليلة مـــن الأفراد (هيئة) ، كما هو الحال حين تركزت السلطة في لجنة السلامة العامـــة الفرنسية، حيث عينت هذه اللجنة في نيسان 1793 ولغاية تموز من عـام 1794 وخولت أوسع السلطات [1] .

وتركيز السلطة بين أيدي هيئة يعد في أغلب الأحوال صورة مؤقتـــة مـــن صور التركيز، لأنه يؤدي في النهاية إلى سيطرة أحد أعضاء هذه الهيئة علـــى جميع السلطات، كما حدث حين انفرد (روبسبير) بالسلطة في فرنسا عام 1793، وكما حصل في الكثير من بلدان العالم الثالث حيث يعمد الانقلابيون –عادة– إلى تشكيل لجنة يركزون السلطة فيها، وما يلبث أن ينتهي الأمـــر بسـيطرة أحـد أعضائها[2] .

وإذا كان الشكل المألوف في تركيز السلطة أنه يتم لمصلحة الهيئة التنفيذية، فإنه لا يستبعد من الناحية النظرية أن تتجسد السلطة في مجلس تشريعي منتخب، ومن بعد يكون التركيز لمصلحة الهيئة التشريعية التي تمـــارس إلـــى جـانب اختصاصها التشريعي جميع وظائف السلطة الأخرى: التنفيذية والقضائية .

➢ ثانياً : توزيع السلطة :

ونعني بتوزيع السلطة تخصيص ثلاث هيئات تتولى كل واحدة منها ممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاث. أي أن تباشر الأولى وظيفة التشريع، وتمارس

(1) اندريه هوريو: المصدر السابق ، ص 253.

(2) كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ص 296 . وبنفس المعنى : منذر الشاوي : القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، ص 171.

الثانية وظيفة التنفيذ، وتتولى الثالثة وظيفة القضاء .

وينطوي مبدأ توزيع السلطة على أهمية كبيرة، لما يحققه من مزايا يأتي في مقدمتها السبب الأساسي للمناداة به، ألا وهو صيانة الحرية ومنع الاستبداد، فاستحواذ الحاكم الفرد على جميع اختصاصات السلطة غالباً ما يجنح به نحو الاستبداد والطغيان ويصادر الحقوق والحريات.

غير أن تركيز السلطة لا يكون دائماً مرادفاً للاستبداد، لأنه ليس ثمة ما يمنع من الناحية النظرية والمنطقية أن يكون الحاكم الفرد صالحاً، يحترم حقوق وحريات الأفراد، ويعمل على تلبية رغباتهم، وتحقيق مصالحهم، غير أن التجارب المستمرة في التاريخ أثبتت- كما قدمنا - أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميل إلى إساءة استعمالها، إلى أن يجد حدوداً توقفه. وتكمن هذه الحدود في توزيع اختصاصات السلطة الثلاث على هيئات ثلاث، تعمل كل واحدة على منع الأخريات من تجاوز سلطتها، وتحصرها في النطاق المخصص لها قانوناً.

كما أن توزيع السلطة يؤدي إلى كفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها، لأنه يكفل عدم اجتماع وظيفتي التشريع والتنفيذ في هيئة واحدة، هذا الاجتماع الذي لو حصل لأصبح منفذ القانون هو مَنْ سنَّه، أي أن صفتي المنفذ والمشرع ستجتمعان في يد واحدة، مما يفقد القانون عموميته وحيدته بعامة، مما يجعله عرضة لأهواء تلك الهيئة، ويحوله إلى قانون حائر منحاز في تكوينه وتنفيذه، وتتحقق نفس النتيجة عند اجتماع الهيئتين التشريعية والقضائية في هيئة واحدة، إذ يفقد القانون صفة العمومية وتنتفي رقابة القاضي على عدالة ومشروعية التنفيذ، لأنه القاضي والمنفذ في الوقت نفسه.

ويحقق مبدأ توزيع السلطة أيضا جميع الفوائد التي تترتب على تقسيم العمل، لأن تخصص كل هيئة من الهيئات الثلاث بوظيفة محددة يؤدي إلى تركيز جهودها، وإتقانها وإجادتها لعملها على أكمل وجه [1].

وبعد الوصول إلى توزيع اختصاصات السلطة على هيئات مختلفة تثور مسألة جديدة ومهمة تتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه الهيئات، وهنا يبدو لنا أن التوزيع قد يتضمن الفصل بين تلك الهيئات، وقد يتضمن حلاً آخر، إذ قد يتم تنظيم العلاقة على أساس من التدرج الهرمي يجعل إحدى هذه الهيئات في مرتبة

(1) للمزيد من التفاصيل عن مزايا توزيع السلطة، أنظر: آدمون رباط: مصدر سابق،1/ 568 ـــ، محسن خليل: مصدر سابق، ص 554 ـــ، سعد عصفور:مصدر سابق، ص 159 ـــ ، شمران حمادى : مصدر سابق، ص 48 ـــ.

أسمى. وقد يتم تنظيم العلاقة على أساس التعاون والتداخل والمشاركة والرقابة المتبادلة بين الهيئات الثلاث. إذن فإن توزيع السلطة قد يتخذ شكل التدرج أو التعاون، أو الفصل بين السلطات، وهذا ما سنتناوله وكما يأتي :

♦ أ- تدرج السلطات :

ابتداءً لابد من الإشارة إلى أن مبدأ السلطات لا يعدو أن يكون شكلاً من الأشكال التي تتخذها السلطة بعد توزيعها. إذ يفترض التدرج تعدد الهيئات الحاكمة في الدولة، ومن ثم يتم توزيع الوظائف عليها. ولكن بدلاً من أن يتم توزيع السلطة بين هذه الهيئات توزيعاً عادلاً، أو أن تتعاون مع غيرها من الهيئات في ممارستها نجد الدستور – أو الممارسة الفعلية – يميز إحدى الهيئات، ويرجح كفتها، ويجعلها في موضع أسمى بالنسبة للهيئات الأخرى . ويعد نظام حكومة الجمعية المثال التقليدي لتطبيق مبدأ تدرج السلطات [1] .

وجدير بالملاحظة أن أغلب الفقه الدستوري لا يفرق بين تركيز السلطة وبين تدرجها، ويعدهما حالة واحدة [2]. وعلى هذا الأساس ينظرون إلى النظام المجلسي على أنه المثال النموذجي لتركيز السلطة في الهيئة التشريعية. أما بالنسبة لنا –وكما قدمنا– نرى أن هناك اختلافاً بيناً بين التركيز والتدرج، فتركيز السلطة يعني حصر جميع وظائف الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أيدي حاكم واحد أو هيئة واحدة. وبذلك فلا وجود إلا لهذا الحاكم تندمج فيه جميع الاختصاصات، يمارسها دون مشاركة من أحد باعتبارها حقاً له. وإذا ما وجد بعض الأفراد ممن يمارسون جزءاً من وظائف الحكم فإنهم ليسوا سوى أدوات تساعد الحاكم، وتعمل تحت إشرافه وتوجيهه .

أما تدرج السلطات فإن أساسه يقوم على تعدد الهيئات الحاكمة، ثم توزيع الاختصاصات عليها. فهناك ثلاث هيئات، واحدة للتشريع، وأخرى للتنفيذ، وثالثة

---

(1) يعتبر نظام الحكم في سويسرا التطبيق النموذجي لنظام حكومة الجمعية فقد أنشأ دستور 29 مارس عام 1874 النافذة، سلطات ثلاثاً، حيث منح الهيئة التشريعية التي أسماها بالجمعية الفدرالية – مهمة وضع القوانين الاتحادية، وعقد التحالفات والمعاهدات مع الدول الأجنبية، وإعلان الحرب، وعقد السلم، وحفظ أمن سويسرا الخارجي وضمان استقلالها وحيادها، وإقامة ميزانية الدولة ... كما أوكل هذا الدستور الوظيفة التنفيذية إلى مجلس أطلق عليه المجلس الاتحادي الذي يتم انتخابه من قبل الهيئة التشريعية، ويعمل تحت رقابتها .

(2) للمزيد من التفاصيل حول عوامل تقوية السلطة التنفيذية، أنظر: سليمان الطماوي: السلطات الثلاث، ص 203، آدمون رباط: مصدر سابق،2/595، وودرو ولسن ، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية ص76 .

للقضاء، ولكن بدلاً من استقلال هذه الهيئات بعضها عن بعض أو تعاونها في ممارسة السلطة مع غيرها، نجد أن هناك تمييزاً لإحداها، بحيث تكون بمثابة الهيئة الأعلى في الدولة، تسمو على ما عداها من هيئات وتهيمن عليها. وكما يمكن أن يكون تدرج السلطات لمصلحة الهيئة التشريعية؛ فإنه قد يكون لمصلحة الهيئة التنفيذية، غير أنه لابد من التأكيد على أن التدرج لمصلحة السلطة التنفيذية قد أملته عوامل واقعية، إذ ليس ثمة بين أنواع النظم الدستورية الديمقراطية في أساسياتها ما يمنح هذه الهيئة المركز الأعلى بين الهيئات العامة في الدولة . وسنحاول بيان أهم العوامل [1] . وكما يأتي :

- 1- أدى التطور الذي لحق المجتمعات إلى تبدل في مجالات السلطة وأهدافها، فبعد أن كان نشاط السلطة محصوراً في أضيق الحدود، وبالقدر اللازم لحماية البلاد، وتحقيق الأمن، والقضاء بين الأفراد أصبحت الدولة تتدخل في الكثير من النشاطات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وقد رافق هذا التوسع في دور الدولة تقدم هائل جعل نشاطها يتسم بالتعقيد والإغراق بالتخصص الدقيق، مما استوجب زيادة كبيرة في عدد الأشخاص اللازمين والمتخصصين للقيام بهذه المهام، أي بروز طبقة التكنوقراط. ومن هنا استطاعت السلطة التنفيذية من خلال موقعها على قمة الهرم الإداري للدولة أن تستوعب متطلبات المرحلة الجديدة .

- 2- لقد ساهم النظام الرأسمالي في تركيز الثروة، وصعود الاحتكارات بسبب المنافسة – مما أدى إلى قيام الاستقطاب الاقتصادي الذي قابله استقطاب على المستوى السياسي . وقد سمح هذا الاستقطاب الشامل على مستوى المجتمع في تقوية دور السلطة التنفيذية، وصعود دور الأشخاص الذين يتولون رئاستها . وذلك لأن هذه الأوضاع الجديدة تتطلب متابعة دقيقة وحضوراً دائماً، فالمحافظة على الاحتكارات بحاجة إلى مثل هذه المتابعة، فضلاً عن أن قيام الاحتكار أدى إلي ظهور عدد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تستوجب تدخل الدولة بوساطة الهيئة التنفيذية – لحلها .

- 3- ومن الأسباب الأخرى التي ساهمت في تقوية دور السلطة التنفيذية؛ طبيعة النظام الديمقراطي الذي يستند إلى فكرة حكم الأغلبية، هذا المبدأ الذي

(1) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 203 وما بعدها ، وآدمون رباط الجزء الثاني المصدر السابق ص 595 ، وود روولسن ، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة وديع ضبع ، مطبعة رمسيس القاهرة 1924، ص 76 .

يمنح للحزب الفائز بالانتخاب حق تشكيل الحكومة مما يسمح لحزب الأغلبية بالسيطرة على الهيئتين التنفيذية والتشريعية في نفس الوقت، وبما أن الحكومة تتألف من كبار زعماء الحزب فإنه -أي الحزب- يمارس سلطته من خلال الهيئة التنفيذية مما أدى إلى صعود دورها على حساب الهيئة التشريعية [1].

- 4- وفضلاً عن ذلك؛ فإن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة وعلى الصعيد القومي؛ أدى إلى ازدياد نفوذه على حساب أعضاء الهيئة التشريعية المنتخبين من قبل دوائر محلية .

♦ ب- التعاون بين السلطات :

ومن الأشكال التي يمكن أن يتخذها توزيع السلطة: التعاون بين هيئاتها الثلاث، بحيث تختص كل واحدة منها بممارسة إحدى وظائف الدولة، علي أن لا تكون علي سبيل الاستقلال، أو أن تكون إحدى الهيئات في موقع أسمي علي ما عداها، بل تتم مباشرة وظائف الدولة ــ بعد التخصص ــ بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين الهيئات، فالتشريع يكون من اختصاص الهيئة التشريعية، ولكن للهيئة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتصديق عليها ونشرها .

وتكون الأعمال السياسية والإدارية من اختصاص الهيئة التنفيذية، ويكون للهيئة التشريعية حق الرقابة عليها، فضلا عن حقها في التصديق علي المعاهدات التي تعقدها الحكومة مع الدول الأجنبية والتوازن والتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون متبادلا بينهما وعلي درجة واحدة، فإذا كان للحكومة الحق في دعوة البرلمان إلي الانعقاد، وفي نفس دورات انعقاده وحق الوزراء في دخوله، والمناقشة فيه، واقتراح القوانين، فإن لأعضاء البرلمان بالمقابل الحق في توجيه الأسئلة، وطلبات الاستجواب للوزراء، وتشكيل لجان للتحقيق والرقابة .

وفي مقابل ما للبرلمان من حق في حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها؛ يكون للحكومة حق توجيه طلب إلى رئيس الدولة بحل البرلمان.

---

(1) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 204 .

♦ جـ ـ الفصل بين السلطات:

ومن صور توزيع السلطة مبدأ الفصل بين السلطات؛ الذي يعني في أول ما يعنيه عدم الجمع بين هذه السلطات، وعدم تركيزها، أي عدم جواز قيام فرد أو هيئة بالاستحواذ على سلطتين منها، أو على ثلاثتها، ومن ثم القيام بممارسة وظائفها، بمعنى أن تقوم بموجب مبدأ الفصل بين السلطات ثلاث هيئات، تتولى كل واحدة منها مباشرة إحدى وظائف الدولة. ثم يتم تنظيم العلاقة بينها على أساس فصل بعضها عن بعض، مما يستتبع ألا يكون هناك ارتباط أو اتصال بين سلطة وأخرى.

وبذلك تتولى كل سلطة من السلطات وظيفتها على شكل مستقل، وعلى قدم المساواة مع السلطات الأخرى. وفي ما تقدم يمكن استخلاص معنيين أساسيين من مبدأ الفصل بين السلطات:-

❖ أولهما : الاستقلال العضوي:

بمعنى أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة السلطتين الأخريين. وبذلك تتبنى العلاقة بين هذه السلطات على أساس عدم التدخل، أو اتخاذ أي إجراء من قِبَل أي منها يؤدي إلى إخضاع إحداها، أو الأنتقاص من استقلالها.

❖ وثانيهما : التخصص الوظيفي :

أي أن تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة وظيفة محددة بذاتها، وليس لأي منها أن تجاوز حدود اختصاصها أو تتدخل في اختصاص سلطة أخرى، وبذلك تقتصر وظيفة السلطة التشريعية على سن تشريعات هي قواعد عامة مجردة، ومن ثم ليس لها أن تباشر عملا يدخل في وظيفة إحدى السلطات الأخرى [1]. كما تقتصر وظيفة السلطة التنفيذية على إصدار القرارات الإدارية، وليس لها أن تباشر عملا تشريعياً أو قضائياً، وكذلك الأمر في اقتصار وظيفة القضاء على الفصل في الخصومات .

وبذلك يتبين أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع وظائف الدولة بين هيئات تتمتع كل منها بكيان خاص، يُمَكِّنُهَا من القيام بعملها على حدة ، ودون تدخل أو ضغط من غيرها، بغية إيجاد التوازن بينها من أجل تحقيق

---

(1) فؤاد العطار : مصدر سابق ، ص 326.

الاستقلال العضوي والوظيفي لكل منها .

ولقد تعرض مبدأ الفصل بين السلطات إلى انتقادات متعددة، لعل من أهمها تناقضه مع مبدأ سلطان الدولة، ووحدة إرادتها، مما يأبى التجزئة التي تتنافى مع جوهره، ومن بعد فإن سلطات الدولة الثلاث ليست سوى أعضاء في جسد الدولة، مما لا يمكن الفصل بينها، وإلا فإن إسنادها إلى سلطات مختلفة يؤدى إلى تعطيل الأعمال، وتعريض الدولة للخطر[1].

كما يؤدى تعدد السلطات واستقلال بعضها عن بعض– في نظر بعض الفقه [2] – إلى توزيع المسئولية وتجهيلها، ويشجع على التهرب منها، مما يؤدى إلى عدم تحديدها على خلاف تركيز السلطة الذي يؤدي إلى حصر المسئولية وتحديدها.

ويوجه البعض [3] اعتراضه على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات قام لاعتبارات تاريخية، عندما كانت الشعوب تناضل في سبيل حريتها، ضد الملكيات المستبدة، وهذه الإعتبارات لم تعد قائمة في الوقت الراهن.

وانطلاقا من سوء الفهم الذي رافق تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ألا وهو الفصل المطلق، اعتبره بعض الفقهاء [4] مبدأ وهمياً لا يمكن تحقيقه، إذ انتهى التطبيق العملي إلى إقامة العلاقة بين السلطات على أساس التعاون.

وفي الحقيقة واستناداً إلى هذا الاعتراض الأخير في كون الفصل لا يمكن أن يكون مطلقاً، بل يكون مرناً أو نسبياً، إن لم يكن مبنياً على أساس التعاون، تكون الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات قد فقدت قيمتها.

وفضلاً عن ذلك فإن التشبث بوحدة السلطة، وفي عدم قابليتها للتجزئة[5]

---

(1) محمود حلمي : المبادئ الدستورية العامة ، ص 186، وكذلك : سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، مصدر سابق ، ص 469.

(2) شمران حمادي : مصدر سابق ، ص 50 ، وكذلك السيد خليل هيكل .

(3) سعد عصفور، المصدر السابق ، ص 161.

(4) قال النائب (بياركوت) عند مناقشة دستور الجمهورية الرابعة عام 1946 في فرنسا أن مبدأ الفصل بين السلطات قد أصبح نظرية بالية، ليس لها إلا قيمة تاريخية، ولقد كان المبدأ وسيلة لنزع السلطة التشريعية من الملك، وحصر اختصاصاته بالسلطة التنفيذية فقط . لقد كان في الأصل سلاحا للنضال ضد الملكية المطلقة ... وقد انتهى دوره التاريخي) . أورده أنور الخطيب : مصدر سابق ، ص 331.

(5) أنظر : الفقرة الثانية من البند (1) من الفصل الثالث من قانون إصلاح النظام القانوني في العراق رقم 35 لسنة 1977 بالنص على أنه (إذا كانت السلطة واحدة في الدولة ، فمعنى هذا انتفاء فكرة "تعدد السلطات" التشريعية والتنفيذية والقضائية).

مردود عليه أيضاً، في أن وحدة السلطة لا تتنافى مع تعدد الحكام، صحيح أن لسلطان الدولة توحدا يجعل تجزئته إلى سلطات مختلفة عملية تتنافى مع جوهره. ولكن من الصحيح أيضاً - و كما يبدو لنا - أن سلطان الدولة هذا لا يظهر إلا من خلال قدرتها على العمل بوساطة من يعينهم دستورها. فعمل الدولة هو عبارة عن الوظائف التي تقوم بها، عن طريق هيئاتها المختلفة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.

أي أن الدولة تباشر وظائفها بواسطة أعضائها الذين يحددهم دستورها وقوانينها، وهؤلاء الأعضاء هم موظفو الدولة من أعلاهم مرتبة، أي رئيس الدولة، إلى أدناهم مرتبة. وعليه فإن الهيئة التشريعية هي السلطة في وظيفة التشريع، والهيئة التنفيذية هي السلطة في مجال التنفيذ، والقضائية هي السلطة في مجال القضاء، أي أن كل هيئة أو موظف يتولى وظيفة من وظائف الدولة تكون هي تلك الوظيفة التي أسندت إليه بموجب القوانين . ومن ثم يظهر بمظهر السلطة في نطاق الوظيفة التي تخصص في ممارستها.

➢ ثالثاً : تقديرنا لتنظيم العلاقة بين السلطات:

في ضوء ما تقدم تبين لنا أن الأساس المشترك لجميع النظم السياسية القديمة هو التركيز المطلق للسلطة، وأن صراعا طويلا ظل محتدما بين الشعوب وحكامها، على هذه السلطة، تمخض عنه استعادة الشعوب الأوروبية لجزء من حقها فيها؛ فأصبحت السلطة شركة بين الطرفين، بحيث أصبح التشريع مثلا شركة بين الملك والبرلمان، وتنفيذ القوانين وشئون الإدارة شركة بينه وبين مجلس الوزراء، وفي مرحلة ثانية فقد الملوك جميع سلطاتهم، فأطبح التشريع حقا خالصا للبرلمان، وتنفيذه من اختصاص الهيئة التنفيذية.

أي أن توزيع السلطة لم يكن إلا تدبيرا أوجده الفن أو المرونة السياسية من أجل صيانة الحرية، والحد من سلطان الملوك[1] .

لذلك وبعد أن أصبحت السلطة في يد الشعب، لم يعد ما يبرر الحد منها، لأنه ليس ثمة خطر في أن يستبد الشعب أو ممثليه بما في أيديهم من سلطات[2].

ويدعم هذه النظرة أن تركيز السلطة لا يناقض الديمقراطية - من الناحية النظرية - بل لعله يمثل التطبيق السليم للديمقراطية المثالية، التي ترد كل سلطة

(1) آدمون ربابط : مصدر سابق ،2/ 559.
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص 269.

الدولة إلى الشعب، وتركزها فيه، باعتباره صاحبها الوحيد، فهو الذي يضع القوانين، ويتولى تنفيذها، وله القضاء بين الأفراد. إذ أن الديمقراطية هي تعبير عن الإرادة العامة، هذه الإرادة التي تحتم أن يمارس الشعب جميع وظائف السلطة بنفسه .

وبما أنه لا سبيل لمباشرة الشعب لجميع هذه الوظائف، فقد عد التشريع هو المعبر عن الإرادة العامة، تتولاه هيئة منتخبة من الشعب، تنفرد بتمثيل الأمة، وتعبر عن إرادتها في المجالات كافة. وإذا ما وجد إلى جانب هذه الهيئة هيئة أخرى تمارس اختصاصات تنفيذية، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون إلا في مركز التابع بالنسبة للأولى، تباشر عملها مجرد مندوب عن الهيئة التشريعية تنفذ سياستها، وتلتزم بمراعاة تعليماتها.

إذن، فمباشرة الشعب للسلطة، أو صيرورتها إلى هيئة منتخبة تتولاها، لا يناقض الديمقراطية، بل لعله التطبيق السليم لها، غير أن هذه الفكرة ليست سوى فكرة نظرية بحتة، فليس بين النظم الديمقراطية المعاصرة من يجعل الشعب يتولى السلطة بنفسه، أو أن يوليها هيئة منتخبة تباشر جميع اختصاصاتها .

إن تركيز السلطة مازال قائماً في الكثير من الأنظمة السياسية، إلا أنه يظلى تركيزاً وصائياً يبتعد عن الديمقراطية، وفكرة تمثيل الإرادة العامة بواسطة الانتخابات الحقيقية. لذلك فلا فرق عندنا بين هذه الأنظمة وإن كانت معاصرة، وبين الأنظمة القديمة، من حيث مصادرة حق الشعب في الحكم .

أما في الديمقراطيات المعاصرة، فإن القاعدة الأساسية هي مبدأ توزيع السلطة، سواء اتخذ التوزيع شكل التدرج، أو التعاون، أو الفصل. فهل ثمة تعارض بين توزيع السلطة وبين الديمقراطية ؟ وللإجابة ينبغي بيان أن الديمقراطية هي تعبير عن الإرادة العامة، هذه الإرادة التي تكمن في الهيئة الممثلة للشعب. لذلك يفترض إعطاء السلطة إلى الهيئة التي تمثل الشعب، سواء كانت هذه الهيئة تشريعية أو تنفيذية. وبما أن الهيئات الممثلة للشعب تتعدد في النظم الديمقراطية المعاصرة؛ فإن السلطة تتوزع بين هذه الهيئات. وقد تميل كفتها لصالح الهيئة الأقرب إلى الشعب، والأكثر تمثيلاً له .

وهكذا تميل كفة السلطة لصالح الهيئة التشريعية المنتخبة من الشعب في سويسرا في نطاق نظامها المجلسي إلى حد التدرج. ومن ذات النظرة تتعاون وتتداخل وتتعادل السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني، وإن كانت الهيئة التشريعية هي الهيئة التي ينتخبها الشعب. ويمكن رد الأسباب التي

تعطي الهيئة التنفيذية قوة معادلة لقوة الهيئة التشريعية إلى طبيعة النظام البرلماني وتطوره التاريخي. وفي النظام الرئاسي – وعلى وجه الخصوص في الولايات المتحدة الأمريكية – فإن الأمر لا يختلف إلا من زاوية تعدد الهيئات التمثيلية المنتخبة من الشعب. فالسلطة التنفيذية – ممثلة بالرئيس – تنتخب بوساطة الاقتراع العام، وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية، فضلاً عن انتخاب معظم القضاة.

إن التعدد في تمثيل الإرادة الشعبية – في ظل النظام الرئاسي – هو الذي منح الهيئات الثلاث قوتها، وحيازتها لسلطات أصلية حقيقية، بحيث استقلت كل منها عن الأخرى نسبياً، ومن ثم قيل إن هذا النظام يقوم على الفصل النسبي بين السلطات.

أما ما يقال من أن السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية تميل إلى حد ما لصالح رئيس الدولة فإنه صحيح، ويعود إلى عاملين:

- ❖ **أولهما** : يتعلق بالاعتبارات الموضوعية – التي سبق بيانها– التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية في النظم الدستورية المعاصرة .
- ❖ **وثانيهما** : يرتبط بالرأي القائل بأن الرئيس الأمريكي أقرب إلى الشعب من الكونجرس، لانتخابه في الواقع من قِبَل الشعب، ولأن المسائل القومية محصورة بشخصه، مقابل ما يقال عن إقليمية الكونجرس[1].

وفي ختام تقديرنا لتنظيم العلاقة بين السلطات، لابد من الإجابة عن تساؤل مهم يشير إلى أن الأنظمة المعاصرة قد عدلت عن فكرة توزيع السلطة، باعتبار أن هذه الفكرة كانت وسيلة للحيلولة بين الحكام والاستبداد. بعد أن أصبح الحكام يمثلون شعوبهم . فتوارت فكرة التوزيع، وظهرت فكرة توسيع اختصاصات الحكام، بحيث انتهى الأمر إلى عودة نظام تركيز السلطة [2] .

لقد بينا في ما سبق الكثير مما يبطل هذا الادعاء فضلاً عن أن الواقع الدستوري في البلدان الديمقراطية يدحض هذه النظرية. فالخصائص الأساسية لأنظمة الحكم فيها ما زالت قائمة على توزيع السلطات، سواء في النظام المجلسي، أو البرلماني، أو الرئاسي، أما الاستناد إلى ميل السلطة لصالح إحدى الهيئات فلا يناقض مبدأ توزيع السلطة من ناحية، كما أنه أمر طبيعي يرتبط

---

(1) اندريه موريو : مصدر سابق ، ص 432.
(2) ثروت بدوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص 270.

بالظروف الموضوعية من ناحية أخرى، وكما سنرى في دراسة النظم الديمقراطية في المباحث القائمة:ـ

المبحث الأول

النظام البرلماني

النظام البرلماني هو نوع من أنواع النظم النيابية، نشأ وترعرع وتحددت خصائصه ومميزاته في إنجلترا، على مدى عدة قرون من تاريخها. وجاءت تسمية هذا النظام من اصطلاح (برلمان) الذي يطلق على: المجلس التشريعي المنتخب، الذي انتقلت إليه السلطات تدريجيا، بعد أن كانت بين أيدي الملوك . وفي نهاية القرن الثامن عشر تكامل شكل النظام البرلماني في إنجلترا على أساس التعاون والرقابة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن إنجلترا انتقل هذا النظام إلى دول أوربية أخرى، كألمانيا وإيطاليا والنمسا وهولندا وغيرها، وإلى البرازيل في أمريكا اللاتينية في النصف الأول من القرن التاسع عشر، ثم إلى استراليا وكندا ونيوزلندة، وإلى الهند واليابان . وماليزيا في آسيا، ونيجيريا في أفريقيا، وإلى الأقطار العربية مثل مصر والعراق .

وقد أصاب التطور الكبير النظام البرلماني في صورته التقليدية، ومع ذلك فإنه لا يزال يخضع لمبادئ أساسية. وسنحاول بيان خصائص النظام البرلماني، ثم نتعرض لتطبيق هذا النظام في إنجلترا في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول

خصائص النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني بثنائية الجهاز التنفيذي، إذ يوجد رئيس للدولة، إلى جانب هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء، وإن تنظيم العلاقة بين السلطات يقوم على أساس التعاون والرقابة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

➢ أولا : ثنائية الجهاز التنفيذي:

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس دولة غير مسئول، ومن هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء تكون مسئولة أمام البرلمان .

♦ أ- رئيس دولة غير مسئول سياسياً:

ورئيس الدولة يمكن أن يكون ملكاً تبوأ منصبه بالوراثة، أو رئيس جمهورية بالانتخاب، وفي كلتا الحالتين يسود ولا يحكم. والملاحظ أن رؤساء الدول في النظام البرلماني غالباً ما يكونون ملوكاً [1]؛ لأن هذا النظام هو الوحيد بين الأنظمة الديمقراطية الذي يتلاءم مع طبيعة النظام الملكي. ولكن هذا لا يعني تعارض النظام البرلماني مع وجود النظام الجمهوري، فالكثير منها يأخذ بالبرلمانية سواء في أوربا أو في خارجها [2].

ولعدم مسئولية رئيس الدولة فهو لا يمارس الوظيفة التنفيذية، فسلطته اسمية أو شرفية، والقاعدة العامة هي حيث توجد المسئولية توجد السلطة، وحيث لا مسئولية فلا سلطة. إذن فرئيس الدولة مجرد من كل سلطة حقيقية، وإن احتفظ اسمياً بحقين أساسيين هما: حق تعيين الوزراء وعزلهم، وحق حل المجلس النيابي .

فبموجب الدستور يتولى رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء، إلا أن هذه الصلاحية تبقى اسمية، طالما أن هذا الأخير هو رئيس أو ممثل الحزب الذي يتمتع بثقة البرلمان، وأن رئيس الدولة ملزم باختيار مرشح الحزب الفائز بالأغلبية.

كذلك فإن رئيس الدولة ليس قادراً على المغامرة بحل المجلس النيابي خارج رغبة الوزارة، خشية أن تأتي الانتخابات الجديدة بذات الأغلبية، بما يسئ إلى مركزه الأدبي، ويظهره أمام الرأي العام بمظهر المخطئ أو المقصر. لذلك يمكن القول بأن ممارسة حق حل المجلس النيابي أصبحت تتم بناءً على طلب الوزارة [3].

---

(1) تأخذ جميع بلدان أوربا ذات الأنظمة الملكية بالنظام البرلماني ابتداءً من إنجلترا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج، ودول شمال أوربا السويد والنرويج والدانمارك، وكذلك أسبانيا في جنوب أوربا .

(2) ففي أوربا تأخذ كل من ألمانيا والنمسا وإيطاليا والبرتغال ذات الأنظمة الجمهورية بالنظام البرلماني. وفي آسيا كل من الهند وباكستان وتركيا.

(3) وعلى خلاف الحل الذي تطلبه الوزارة فإن فكرة الحل قد تكون من عند رئيس الدولة ، وإذا كانت القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يعمل إلا عن طريق وزرائه ، فإنه ينفذ هذا الحل بإقالة وزارة الأغلبية ، وتكليف وزارة أخرى تقوم به ، وهذا ما يعده الفقه مخالفاً للتقاليد ، لأن عمل رئيس الدولة يغدو مكشوفاً باعتباره غير مسئول ، ومن هنا لا يصح أن تكون له سياسة شخصية في حكم البلاد .

وعلى الرغم مما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاصات من الناحية الدستورية، كتعيين الوزراء وعزلهم، وحق الاعتراض على القوانين، وحق إصدارها ، وحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وحق حله، فإن الوزارة تحتل مركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية .

لذلك فإن ممارسة هذه الاختصاصات تتم عملياً بوساطة مجلس الوزراء، ولا يستطيع رئيس الدولة أن يباشرها بنفسه، ولا يكون توقيعه في أمر من الأمور نافذ المفعول ما لم يوقع معه رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

أما اختيار رئيس الجمهورية فيتم – على الأغلب – بوساطة البرلمان وبالاقتراع السري. ولكي يكون مستقلاً من الناحية القانونية، وغير تابع للبرلمان فإن هذا الأخير لا يملك عزله قبل انتهاء رئاسته .

◆ ب – الوزارة :

الوزارة هي الطرف الثاني الذي يشترك في تكوين السلطة التنفيذية، وتتكون من عدة وزراء، يرأسها رئيس الوزراء أو الوزير الأول. وتعد الوزارة من الخصائص الدستورية المهمة التي يتميز بها النظام البرلماني، وهي هيئة تضامنية جماعية تتولى المباشرة الفعلية للوظيفة التنفيذية، فهي التي تضع السياسة العامة وتقوم بتنفيذها .

والوزارة هي محور النظام البرلماني، لأنها المهيمنة على تصريف كل شئون الدولة والمسئولة عنها أمام البرلمان، لذا فإن للوزارة البرلمانية خصائص عملها على النحو الموضح بما يأتي :-

□ 1- الوحدة والتضامن :

إن الشرط الأساسي في تكوين الوزارة البرلمانية هو وحدة أعضائها، فهي جسم واحد لوزراء يعملون مجتمعين، يتذاكرون ويخلصون إلى قرار موحد في وضع السياسة العامة، وتصريف شئون الحكم، برئاسة أحدهم وهو رئيس الوزراء.

□ 2- التجانس والانسجام :

والشرط الثاني هو التجانس بين أعضاء الوزارة البرلمانية. والانسجام في أهدافها وبرامجها، ولا يتحقق ذلك إلا بتأليف الوزارة من حزب واحد. وهذا ما يصعب حصوله خارج الديمقراطيات المتصلة بالثنائية الحزبية .

فالوزارة لا تتألف ولا تبقى في الحكم إلا إذا كانت حائزة على تأييد أغلبية أعضاء البرلمان.

وفكرتا التجانس والوحدة ترتبط إحداهما بالأخرى طالما أن الوزارة هي المسئولة عن تصريف شئون الحكم، والمقررة للسياسة العامة، لذا وجب أن تكون وحدة قائمة بذاتها، وأن يتحقق التجانس بين أعضائها، غير أن قاعدة التجانس لا تتحقق دائماً، لا سيما في ظروف الأزمات التي تفرض صيغاً جديدة لتأليف الوزارات: بواسطة الجمع بين الأحزاب، مثل ما يسمى بالوزارة الإدارية (أو وزارة رجال الأعمال): التي تتكون من حياديين لتصريف الشئون العامة لفترة مؤقتة في أثناء الأزمات، والوزارة الائتلافية: وهي وزارة تجمع بين عدة أحزاب لم يحصل أي منها على أغلبية كافية تمكنه من تأليف الوزارة، وهذا ما كان يحدث كثيراً في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وكذلك ما يحدث حالياً في إيطاليا واليونان. وهناك أيضاً وزارة الاتحاد الوطني (أو المقدس): وهي الوزارات التي تتألف في أثناء الأزمات الكبرى من ممثلين من جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية الممثلة في المجلس النيابي [(1)].

وإذا كان اختيار رئيس الوزراء بيد رئيس الدولة، على النحو الذي ذكرناه، فإن اختيار الوزراء يكون بيد رئيس الوزراء. ولكن سلطة رئيس الوزراء مقيدة أيضاً، بالأوضاع الخاصة بحزبه – أي حزب الأغلبية – أو ترتيب العلاقة مع الحزب أو الأحزاب المتحالفة .

➢ ثانياً : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

بعد توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، يجري تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على أساس التعاون والرقابة المتبادلة. وهذا هو الركن الثاني من أركان النظام البرلماني، وسندرس تباعاً مظاهر التعاون، ثم مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

♦ أ- مظاهر التعاون:

يقوم النظام البرلماني على أساس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل أهم مظاهره فيما يأتي :-

---

(1) أنظر : محمود البنا: مصدر سابق، ص 387 – 388، ،أدمون رباط: مصدر سابق، ص 640 – 641 .

- 1- تنهض السلطة التنفيذية بدور أساسي في التهيئة لاختيار أعضاء البرلمان، فهي التي تقوم بالدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية، سواء عند انتهاء مدة المجلس السابق، أو في حالة حله، وكذلك تحرير الجداول الانتخابية، وإجراء الانتخابات في مواعيدها.

- 2- جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل المنصب الوزاري، بمعنى أن النظام البرلماني يسمح للنائب بأن يشغل منصب الوزير أو رئيس الوزراء، والعكس، بمعنى السماح للوزير أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان، وأن يفوز، ويجمع بين عضويتهما معاً، ولا جدال في أن هذا الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة يؤدي إلى التعاون بينهما، ويكون هذا الجمع أمراً مضاداً، يكاد يكون حتمياً في النظام البرلماني، وذلك لأن الوزارة تتشكل عادة من انتخاب حزب الأغلبية، أو من أقطاب الأحزاب المتآلفة .

- 3- حق الوزراء في دخول البرلمان، والاشتراك في جلساته، والمناقشة فيه وشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، حتى بدون دعوة خاصة. وأهمية هذا المظهر من مظاهر التعاون هو حالة ألا يكون الوزير عضواً في البرلمان .

- 4- حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين: المعروف أن اقتراح مشروعات القوانين يكون وزارياً أو من جانب أعضاء البرلمان، ولكن من الملاحظ أن مشروعات القوانين الحكومية هي الغالبة، فالوزارة تعد مشروعاتها ويتولى تقديمها في البرلمان رئيس الوزراء أو الوزير المختص، فتتم مناقشتها ويكون إقرارها أو عدم إقرارها من سلطة البرلمان بالطبع .

- 5- وأخيراً يمكن اعتبار إعداد قانون الميزانية صورة من صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالميزانية العامة للدولة هي في الواقع عمل مختلط يكون إنجازه ثمرة التعاون بين الحكومة والبرلمان، أو تقوم الوزارة (وزير المالية ومجلس الوزراء) بإعداد مشروع الميزانية، و البرلمان يتولى مناقشته، وأحياناً تعديله، ثم إقراره .

ب- مظاهر الرقابة المتبادلة :

بعد أن بينا مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية نتولى الآن بيان الرقابة المتبادلة بينهما، وكما يأتي :-

♦ 1- رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :[1]

وتعرف الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بالرقابة السياسية، وهي رقابة مهمة، لأنها تمثل إرادة الشعب، وتعبّر عن رغباته وتتخذ هذه الرقابة عدة صور تنحصر في: حق السؤال، وحق الاستجواب، وحق إجراء التحقيق، ثم المسئولية السياسية .

▫ أولاً : حق السؤال :[2]

ومعناه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة إلى رئيس الوزراء أو إلى أي وزير، بقصد طلب استيضاحات أو استفسارات عن موضوع معين، إذ أن غاية السؤال هو الاستفهام أو طلب المعلومات عن مسألة معينة من الوزير المختص، دون أن يتضمن ما يفيد معنى الاتهام أو النقد أو المساءلة، وقد يكون هدفه محصور في محاولة لفت نظر الوزير إلى أمر معين، أو لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور .

ولذلك فالعلاقة تنحصر في حالة السؤال بين النائب السائل والوزير المختص، والمناقشة تنحصر فيما بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين، لذا يكون لعضو البرلمان مقدم السؤال أن يسحب سؤاله، وعندئذ ينهى الأمر، أو أن يجعل من موضوعه استجوابا إذا لم يقتنع السائل بإجابة الوزير .

▫ ثانياً : حق الاستجواب :[3]

لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال؛ بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. إذن فالاستجواب يتضمن معنى النقد والمحاسبة. والمساءلة والاتهام للوزارة أو لرئيسها أو لأحد الوزراء، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين

(1) ابتداءً لابد من ملاحظة أن رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، هي رقابة البرلمان على الوزارة دون رئيس الدولة، لأن الأخير- كما سبق القول - غير مسئول سياسياً أمام البرلمان.

(2) محمد كامل ليلة: مصدر سابق، ص 377، محمود حلمي: مصدر سابق، ص 210 ، رمزي الشاعر: مصدر سابق، ص 204 ، سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ص 147 ، محسن خليل : مصدر سابق ، ص 569 .

(3) عثمان خليل: مصدر سابق، ص 316 ، محمود حلمي:مصدر سابق، ص212 ،محمد ليلة : مصدر سابق ، ص 378، سعيد الحكيم: مصدر سابق، ص 150، محسن خليل : مصدر سابق ، ص570 .

مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكـــون للــوزارة أو لرئيسها أو لأحد الوزراء، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصــــورة بيــن مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النــواب حق الاشتراك فيها، وحتى لو سحب العضو استجوابه جاز للبرلمان الاســتمرار في مناقشته إذا ما تبناه أحد الأعضاء. وقد ينتهي الاستجواب بعد المناقشة إلــى اقتناع البرلمان بإجابة وتبرير من قدم إليه الاستجواب، أو قد لا تحصل مثل هذه القناعة، ومن بعد يكون الاستجواب سبباً لتحريك مسئولية الوزيــر المعنــي أو المسئولية السياسية للوزارة وطرح الثقة بها، ومن هنا ولخطــورة الاســتجواب على هذا النحو، تحيطه الدساتير أو الأنظمة الداخلية للبرلمانات بضمانات لحماية الحكومة من التعسف أو عدم التروي في مناقشة الاستجواب، ومنها منح الوزارة أو رئيسها أو الوزير المختص مهلة كافية من أجــل تحضــير ردود الحكومــة ودفاعها المعزز بالمستندات .

▫ ثالثاً : حق إجراء التحقيق : (1)

ومن مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة أيضاً حقه في إجــــراء تحقيــق للوصول إلى معرفة الحقيقة في مسألة معينة، وعادة ما يعهد بإجراء التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان الدائمة، أو أن يتم تشكيل لجان متخصصة من بين أعضــاء المجلس النيابي لهذه الغاية . وللجنة التحقيق البرلمانية سلطة كاملة في اســتدعاء الأفراد والموظفين، والبحث في الملفات والمستندات للوصول إلى الحقيقة .

وإجراء التحقيقات يتيح للبرلمان الحصول على المعلومات مباشرة، عكس ما هو عليه الحال عند السؤال والاستجواب، حيث تأتي المعلومات المطلوبة عــن طريق الوزارة، وبواسطة التحقيق يمكن الوقوف على مدى انتظام سير مرفــق من المرافق العامة، والوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف فيه، ومــن ثـم يمكن تقرير الوسائل الكفيلة بتفادي العيوب، وتوجيه العمل في المرفق الوجهــة السليمة .

وبعد انتهاء أعمال لجنة التحقيق، تقوم بعرض تقريرهـــا علــى البرلمــان لاتخــاذ القــرار اللازم، وذلك في ضــوء المناقشات التي يجري بـــها علــى التقرير المعروض، وكما هو الحال عند الاستجواب، إذ قد ينهي الأمــــر عندما

---

(1) عثمان خليل: مصدر سابق: ص 319، محمد ليلة: مصدر سابق، ص 380، رمزي الشاعر : مصدر سابق ، ص 205 – 206 ، سعيد الحكيم : مصدر سابق . ص 149 . محسن خليل : مصدر سابق ، ص 570.

تتوافر القناعة بعدم وجود التقصير أو الانحراف، أو يتطور الأمر إلى تحريك مسئولية الوزير، أو تحريك المسئولية الوزارية .

▫ رابعاً : المسئولية الوزارية : (1)

تعد المسئولية السياسية للوزارة من أخطر وأهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فالوزارة في النظام البرلماني تكون مسئولة مسئولية سياسية عن أعمالها، لا يشاركها في هذه المسئولية أحد، لأن رئيس الدولة لا يكون مسئولاً سياسياً أمام البرلمان .

والمسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، لها صورتان: فهي قد تكون مسئولية فردية لأحد الوزراء، أو قد تكون مسئولية تضامنية للوزارة جمعاء .

▪ المسئولية الفردية :

وفي هذه الحالة تنصب المسئولية على أحد الوزراء دون أن تمتد إلى زملائه أو إلى رئيس الوزراء، بسبب أخطاء أو تقصير فادح في تصريفه لشئون وزارته، مما يؤدي إلى عدم رضا البرلمان عنه وعن سياسته، ويطرح الثقة به، وقد يسحبها منه، بناء على تصويته بأغلبية معينة. وفي هذه الحالة يضطر الوزير إلى تقديم استقالته دون بقية أعضاء الوزارة ، إلا إذا قررت الأخيرة التضامن مع الوزير، فتحرك عندئذ المسئولية التضامنية .

▪ ب- المسئولية التضامنية :

المسئولية السياسية هي الصورة الثانية من صور المسئولية الوزارية، فإذا كانت الأولى تنصب على وزير معين بالذات، فإن الصورة الثانية للمسئولية تنصب على الوزارة كلها، فتشمل الوزراء جميعاً، وتوجب استقالة الحكومة إذا ثبتت، وتثور المسئولية التضامنية للوزارة عندما يكون الأمر متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، أو إذا كان التصرف الموجب للمسئولية منسوباً إلى رئيس الوزراء لأنه يرمز للوزارة كلها، ومسئوليتها، أو أن تتضامن الوزارة مع أحد الوزراء عند إثارة مسئوليته الفردية، لارتباط المساءلة بموضوع يتعلق بالسياسة

---

(1) محمود حلمي : مصدر سابق ، ص 214ـــ ، عثمان خليل: مصدر سابق ، ص 320 ـــ، رمزي الشاعر : مصدر سابق ، ص 207 ،محسن خليل : مصدر سابق ، ص 571 ـــ ، محمود البنا : مصدر سابق ، ص 388 ، آدمون رباط : مصدر سابق ،642/2، فؤاد العطار : مصدر سابق ، ص 335 ، أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مصدر سابق ،349/1 .

العامة للوزارة، وقد يكون لجوء الوزارة إلى التضامن مع أحد الوزراء بهدف الضغط على البرلمان حتى يعدل عن مساءلة الوزير .

ويترتب على التضامن الوزاري، وفي أن الوزارة وحدة سياسية لها كيانها، التزام من يكون له وجهة نظر مخالفة من الوزراء في أمر من الأمور بالسياسة العامة للحكومة، وإلا وجبت عليه الاستقالة. فإذا لم يقدم استقالته يكون شريكاً ومسئولاً عن جميع تصرفات الوزارة [1].

وفي حالة ثبوت المسئولية التضامنية للوزارة، وسحب الثقة منها، يعني سقوطها واستقالتها .

وتعد المسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، سواء كانت فردية أو تضامنية من المميزات الجوهرية للنظام البرلماني. ونظراً لخطورتها، وما ينتج عنها من إقالة الوزير، أو إسقاط الوزارة، فإن الدساتير تحيطها بضمانات مهمة، منها أن يكون الاستجوابُ الذي تمت مناقشته سابقا على تحريك المسئولية الفردية للوزير، ومن ناحية ثانية تمنح الدساتير مهلة من عدة أيام لا يجوز التصويت على الثقة فيها، سواء في مواجهة الوزير أو الوزارة، وذلك لتوفير الفرصة للمزيد من الروية، وأخيراً تحاط المسئولية الوزارية بضمانة مهمة تتعلق بالتشديد على الأغلبية غير العادية، سواء في عدد الأعضاء اللازمين لتحريك المسئولية أو في الأغلبية اللازمة لقرار البرلمان بسحب الثقة [2].

◆ 2- رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

وفي مقابل الرقابة السياسية التي يباشرها البرلمان على الحكومة يعطي النظام البرلماني الحكومة بعض الوسائل الموازية للرقابة على البرلمان ، وفيما يأتي أهم هذه الوسائل :-

▫ أولاً : حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان إلى الانعقاد أو تأجيله أو فضه :

من المقرر في النظام البرلماني أن السلطة التنفيذية تملك الحق في دعوة البرلمان للانعقاد في دورات العادية وغير العادية، كما تملك الحق في فض دورة انعقاده وتأجيله .

---

(1) محمد كامل ليلة : مصدر سابق ، ص 738 .

(2) عاصم أحمد عجيلة وزميله:مصدر سابق ، ص 289 .

وهنا يجب التفرقة بين دورات الانعقاد العادي للبرلمان وبين دورات انعقاده غير العادية، إذ أن دعوة الحكومة لانعقاد البرلمان تتم حكماً في الحالة الأولى وفي المواعيد التي يحددها الدستور، في حين يتم الانعقاد غير العادي بناء على مبادرة الحكومة في الحالة الثانية [1]، وجدير بالملاحظة أن حق السلطة التنفيذية في فض وإنهاء دورة البرلمان العادية يتقيد بقيد مهم هو عدم جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية العامة، حتى لا تتعطل مرافق ومشروعات الدولة وكذلك بتقييد حق تأجيل الدورة العامة بأن يكون التأجيل لمدة قصيرة، وبشرط ألا يتكرر التأجيل في نفس الدورة [2].

□ **ثانياً : حق امتناع رئيس الدولة عن تصديق القوانين :**

من المسلم به أن السلطة التشريعية هي التي تتولى وضع القوانين، ولكن الدساتير في الأنظمة السياسية المختلفة، ومنها النظام البرلماني، قد أعطت لرئيس الدولة حق التصديق على القوانين ونشرها، وبذلك يمكن اعتبار هذا الحق مظهراً من مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وإن أمكن ملاحظة أن رفض التصديق لا يعني إعدام القانون المعترض عليه، بل مجرد إعادته إلى البرلمان الذي له أن يصر عليه. وفي هذه الحالة يسقط الاعتراض، ويلزم رئيس الدولة بإصدار القانون ونشره.

وامتناع رئيس الدولة عن تصديق القوانين بهذا الشكل. لا يمكن تصوره من الناحية العملية في ظل النظام البرلماني، لأن هذا الامتناع إن أمكن حصوله فإنه لا يمكن أن يكون إلا بناء على طلب الوزارة. وهذا ما لا يمكن تصوره، لأن بقاء الوزارة لا يستمر إلا بناء على احتفاظها بثقة البرلمان .

ومن هذا المنطلق سقط حق رفض التصديق في إنجلترا بعدم الاستعمال منذ عهد الملكة آن ANNE في عام 1707، إذ استقر التقليد على أن لا يرفض الملك التصديق على أي قانون صادر من قبل البرلمان[3].

---

(1) محسن خليل:مصدر سابق ، ص 568.
(2) عاصم عجيلة وزميله :مصدر سابق ، ص 290 .
(3) أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ،205/1 .

▫ ثالثاً : حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان :

ومعناه حق الحكومة في إنهاء نيابة البرلمان قبل انتهاء مدتـــه الطبيعيـــة، ويتحقق هذا عند نشوب خلاف مستحكم بين الوزارة والبرلمان. فالوزارة في ظل هذا الخلاف تسعى إلى رئيس الدولة من أجل حل البرلمان، قبل أن يقـــوم هـــذا الأخير بتحريك مسئوليتها، ثم إسقاطها، أي أن الوزارة تلجأ إلى جمهور الناخبين للتحكيم بينها وبين البرلمان .

ويتم حل البرلمان في أحوال أخرى، وذلك عند توافر القناعة لدى الحكومـــة بصعود شعبيتها، فتلجأ إلى حل البرلمان الحالي، على أمل دعم أغلبيتـــها فـــي البرلمان المقبل .

وجدير بالملاحظة أن حق الحل يعد أهم سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهو يقابل حق البرلمان في المساءلة السياســـية للوزارة التي تؤدي إلى سقوط الوزارة في حالة ثبوتها. وجدير بالإشارة أن الفقه الدستوري يرى – بحق – أن حق الوزارة في حل البرلمان ومـــا يقابلـــه مـــن مسؤولية سياسية للوزارة أمام البرلمان من أبرز وأهـــم ممـــيزات وخصـــائص النظام البرلماني، حتى أن بعض الكتاب عند بحثهم عن خصائص هـــذا النظـــام يكتفون بذكر هاتين الخاصتين دون غيرهما من الخواص، باعتبار أن قيام النظام البرلماني مرتبط بهما [1].

(1) يحي الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، ص 176.

المطلب الثاني

النظام البرلماني في إنجلترا

➢ أولاً : التطور التاريخي :

نشأ النظام البرلماني في إنجلترا على مدى عدة قرون من تاريخها، وبصورة تدريجية، نتيجة لتطورات مهمة، وثمرة لأحداث وظروف واقعية من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، دون أفكار فلسفية ومذاهب مسبقة . ولقد اكتملت أركان النظام البرلماني على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووزارة مسئولة أمام البرلمان، وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، في القرن التاسع عشر، إلا أن البداية تعود إلى القرن الحادي عشر، إثر الغزو النورماندي لإنجلترا، حيث سارت قاعدة أن الملك يدعو مجلساً استشارياً مكوناً من النبلاء ورجال الدين لأخذ رأيه في بعض الموضوعات [1]. وكانت اجتماعات هذا المجلس تنعقد ثلاث مرات في السنة للتداول في شئون المملكة .

ولعل بدايات النظام البرلماني تعود إلى هذه المرحلة، وتمتد حتى بدايات القرن السابع عشر، ففيها كان الملوك يحكمون حكماً مطلقاً، ومع ذلك كانت حافلة بالثورات والانتفاضات التي تهدف إلى الحد من تسلط الملوك، ومحاولة انتزاع بعض الحقوق والحريات، وهكذا ثار النبلاء على طغيان الملك جون، فأجبروه على إصدار العهد الأعظم (الماجنا كارتا MAGNA CARTA) في 15 حزيران عام 1215، هذه الوثيقة التي تركت أكبر الأثر في تاريخ إنجلترا وذلك ما احتوته من نصوص قررت الكثير من الحقوق والحريات.

وتشتمل الماجنا كارتا على ثلاث وستين مادة تحتوي على الأحكام الأساسية: كصيانة حقوق الأشراف ضد اعتداءات الملكية على ممتلكاتهم، وتأمين حقوق الكنيسة، وخاصة في اختيار رؤساءها، وكذلك كفل العهد الأعظم الحريات الاقتصادية للتجار، وحتى بالنسبة للأجانب منهم، كما كفل الحرية الشخصية

---

(1) يرى البعض أن هذا التقليد كان جارياً منذ ملوك الساكسون (Saxons) قبل الفتح النورماندي، إذ كانت تنعقد حول عاهل المملكة في أوقات دورية جمعية تعرف بالمجلس العام. للمزيد من التفاصيل، أنظر أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام،مصدر سابق، ص 127.

الأعظم الحريات الاقتصادية للتجار، وحتى بالنسبة للأجانب منهم، كما كفل الحرية الشخصية وألغى الضرائب الاستثنائية المستحدثة، وأكد عدم جواز فرض أية ضريبة جديدة دون تمثيل، ومن أهم مميزات العهد الأعظم أنه نصب لجنة مكونة من خمسة وعشرين بارونا، لكفالة احترام أحكامه، ومراقبة تنفيذ نصوصه، خشية اعتداء الملوك عليه، وعدم التقيد به .

ومن آثار الماجنا كارتا على النظام التمثيلي في إنجلترا أن منح المجلس الاستشاري صلاحيات جديدة، تتمثل في مشاركته للملك في وضع القوانين، وفرض الضرائب، ثم حدث تطور مهم على تكوين هذا المجلس ـــ الذي أصبح يسمى البرلمان ـــ حيث أضيف إليه ـــ في عهد الملك هنري الثالث عام 1254 ـــ فارسين وبرجوازيين منتخبين عن كل مدينة، وذلك لما أصبح عليه البرلمان من اختلاف في تشكيله، انقسم عام 1261 إلى مجلسين:

- **أولهما** : مكون من الأشراف ورجال الدين، ويسمى مجلس اللوردات HOUSE OF LORDS
- **وثانيهما** : مكون من ممثلي المدن، ويسمى مجلس العموم HOUSE OF COMMONS .

وقد كان مجلس اللوردات هو المجلس الأعلى في المملكة، وصلاحياته وامتيازاته أكبر، قياساً إلى مجلس العموم. مما دفع هذا الأخير إلى المطالبة خلال القرنين الرابع عشر والخامس عشر، بتوسيع صلاحياته، ومساواته بمجلس اللوردات في سَنّ التشريعات، ولاسيما المالية منها استنادا إلى المبدأ التقليدي (لا ضريبة بدون تمثيل NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION) أي بدون أن يرضى عنها من يمثل الشعب الذي يتحملها. كما طالب المجلس أيضاً بحق اتهام الوزراء (IMPEACHMENT) (الذين يسببون أضرارا للشعب في تصرفاتهم، لكي تجرى محاكمتهم أمام مجلس اللوردات)[1].

وقد مرت على إنجلترا ابتداءً من القرن الرابع عشر فترة حافلة بالحروب الخارجية والداخلية: حرب المائة عام مع فرنسا (1337- 1453)، وحرب الوردتين الأهلية (1455 - 1485) على العرش، والتي انتهت بظفر أسرة تيودور به، وتتويج هنري الملك السابع ملكاً، ثم الثورة

(1) نفس المصدر السابق ، ص 129.

الكبرى (1642 – 1649) التي اندلعت ضد الملك شـــارل الأول مـــن أســرة ستيوارت، الذي كان يعتقد أن السلطة المطلقة ليست مجرد حق للملوك، ولكـــن استعمالها واجب عليهم أيضاً، وسبب الأزمة يرجع في أساسه إلى عـــام 1628 حين اضطر الملك شارل الأول إلى الاستجابة لإرادة البرلمان بعدم فرض أيـــة ضريبة دون مصادقته عليها.

ولكن الأزمة بقيت ناشبة، ثم تحولت إلى حرب أهلية بين الملكية وأنصارها من جهة، وأغلبية أعضاء البرلمان من جهة أخرى[1]، ظفر بها البرلمان بقيـادة كرومويل، وأحال شارل الأول إلى المحاكمة، فتم إعدامه في 30 كانون الثـــاني عام 1649، ثم أصدر البرلمان قراراً بإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية، وقـــد استمر هذا النظام إلى عام 1660[2] . حيث أعيدت أسرة ستيوارت إلى الحكـم، باعتلاء شارل الثاني ابن شارل الأول عرش إنجلترا، بعد أن تعهد بـأن يكـون العرش مؤسسة مقبولة من الجميع، وباحترام سلطان البرلمان، ومنح الحريـــة الدينية لجميع المواطنين.

وفي عام 1685 توفي الملك شارل الثاني فتولى العرش أخوه جيمس الثاني الذي كان يعتنق الكاثوليكية، على خلاف أغلبية شعبه الذي يدين بالبروتستـانتية، فحاول إعادة الكثلكة إلى إنجلترا، وممارسة سلطاته بعيداً عن البرلمان، فنشـــبت ثورة 1668، انتهت بهرب الملك، مما حدا بالبرلمان إلى عودة صـــهره وليـم الأورنجي WILLIAM OF ORANGE من هولندا. وبعد أن وقع وزوجتـــه الأميرة ماري على قانون الحقوق BILL OF RIGHTS ــ إذا قبلا بموجبـــه تقييد سلطاتهما تقييداً دستورياً ــ توليا العرش معاً باسم ماري الثانيـــة ووليـم الثالث .

وقد تضمنت هذه الوثيقة ــ التي صادق عليها البرلمان عام1689ــ الكثير مـــن المبادئ التي دعمت اختصاص البرلمان، وحددت مـــن صلاحيـات الملـك، إذ حرمت على الملك تعطيـل نفـاذ القوانين وفرض أية ضريبة كانـــت، وإنشاء

(1) لقد كان مع الثورة ثلاثمائة من أعضاء مجلس العموم ، وثلاثون عضـواً مـــن أعضـــاء مجلس اللوردات ، مقابل مائة وخمسة وسبعين عضواً من أعضاء مجلس العموم وثمانين مـــن أعضاء مجلس اللوردات إلى جانب الملك .Trevelyan:History of England,P405 .

(2) لقد توفي كرومويل حامي الجمهورية Lord Protector عام 1658، فخلفه ابنه ريتشـــارد، غير أنه تخلى عن مركزه في نيسان سنة 1659، فأجريت انتخابات لمجلس العموم ، جــاءت بأغلبية معتدلة ، استدعت شارل الثاني من منفاه ، لتولى العرش في سنة 1660 .

وقد تضمنت هذه الوثيقة ـــ التي صادق عليها البرلمان عام1689ـــ الكثير مـــن المبادئ التي دعمت اختصاص البرلمان، وحددت مـــن صلاحيـــات الملـــك، إذ حرمت على الملك تعطيل نفاذ القوانين وفرض أية ضريبـــة كـــانت، وإنشـــاء المحاكم دون موافقة البرلمان، مع ضمان الحريات الشخصية، وحق المواطنيـــن بتقديم العرائض. فضلاً عن أن الوثيقة حرمت الملك من أية ســـلطة شـــخصية على أموال الدولة، من خلال تقرير الميزانية السنوية لها، وتحديد نفقاتها ونفقات البلاط الملكي.

وفي سنة 1694 توفيت الملكة ماري الثانية، ثم توفي بعدها الملـــك وليـــم الثالث سنة 1702، ولم يكن لهما عَقِبٌ، فانتقلت وراثة العرش إلى الأمـــيرة آن (ابنة جيمس الثاني وأخت ماري). ثم توفيت الملكة آن عام 1714، فتسلم العرش من بعدها الملك جورج الأول من أسرة هانوفر الألمانية[1] .

وعندما تولت أسرة هانوفر العرش حدث تطور دستوري مهم، ذلك أنه كان لملوك إنجلترا هيئة مصغرة تسمى لجنة الدولة:

STATE COMMITTEE OF أو CABINET COUNCIL

تفرغت عن المجلس الخاص: PRIVY COUNCIL، يســـتعين بـــها الملـــك لتصريف شئون الدولة [2]، وهذه الهيئة تطورت لتصبح مجلس الوزراء الحـــالي. وبما أن المـــلك جورج الأول (1714 – 1727) ـــ وهـــو ألماني ـــ كان يجهل اللغة الإنجليزيـــة ، فإنه لذلك اكتفى بالاطلاع على قرارات مجلس الوزراء دون المشاركة في جلساته، وقد اتبع خلفاء جورج الأول هـــذا التقليـــد [3]. وصـــار حضور الملك جلسات مجلس الوزراء أمرا غير اعتيادي .

---

(1) اصدر البرلمان قانون التسوية عام 1701 لتنظيم وراثة العرش ، تقرر فيـــه أن تنتقـــل الوراثة إلى الأميرة آن إذا ما توفى وليم وماري من غير نسل ، ثم من بعدها إلـــى الأمـــيرة صوفيا حفيدة شارل الثاني ملك إنجلترا ، والمتزوجة من أمير ألماني من أسرة هانوفر ، ثـــم إلى أولادها من بعدها ، غير أن الأميرة صوفيا توفيت قبل الملكة آن بشهرين ، ولذلك نـــودي بابنها جورج لويس ملكاً ، باسم جورج الأول.

(2) Sir David Lindsay Keir: The Constitutional History of Modern Britain 1485-195-, P 310

(3) لقد اضطر جورج الثاني (1727–1760)على الرغم من معرفته الإنجليزية أن يحافظ على هذا التقليد، وفشل جورج الثالث (1760–1820) في استعادة سلطته المفقودة، بسبب نوبات =

وهكذا تحول الحكم الفعلي إلى الوزارة، وأصبح يرأس جلساتها أحد أعضائها الذي يسمى رئيس الوزراء PRIME MINISTER ، وتوطدت سيطرة البرلمان وتفوقه، وبدأت الخصائص الجوهرية للنظام البرلماني بالظهور التدريجي، فبعد تفوق البرلمان في صراعه مع الملوك، وانتزاع السلطة التشريعية منهم بدأ يحاول فرض رقابته على الوزارة، مستعيناً بسلاح الاتهام الجنائي لتهديد الوزراء بالعقاب عن كل تقصير في تسيير الشئون العامة . وبذلك أصبح الاتهام وسيلة البرلمان للتخلص من كل وزير ينازعه، أو في إجباره على السير وفق سياسته .

غير أن طريقة (الامبشمنت) (THE EMPEACHMENT) صعبة التطبيق، لذلك تحولت مسئولية الوزارة من مسئولية جنائية إلى مسئولية سياسية، سواء كانت مسئولية فردية لوزير بعينه أو مسئولية تضامنية للوزارة بأجمعها[1].

وهكذا ظهرت فكرة الوزارة المسئولة أمام البرلمان، وحيث تكون المسئولية تكون السلطة، ولأن الملك لا يخطئ، وهو غير مسئول، وحب أن يتحمل غيره مسئولية أعماله، وبما أن هذه القاعدة الخلقية تقرر أن كل إنسان يكون مسئولاً عن أعماله، لذلك يؤول السلطان إلى من يتحمل المسئولية، وهكذا أصبحت الوزارة هي السلطة الفعلية في المجال التنفيذي، ومن ثم تحقق مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، حيث رئيس الدولة غير المسئول، ووزارة مسئولة تمارس الحكم الفعلي.

وبما أن الوزارة أصبحت تتولى الحكم فعلاً، وتخضع في تصريف الشئون العامة إلى رقابة البرلمان، وتحققت مسئوليتها أمامه وجب أن تكون هذه الوزارة مؤلفة من وزراء متجانسين، حتى يتحمل كل وزير مسئولية عمله وعمل زملائه

= الجنون التي ظهرت عليه وابتعد جورج الرابع (1820 – 1830) عن شئون الدولة، بسبب حياة البذخ والفسق التي كان يعيشها، وحافظ وليم الرابع (1830 – 1837) على مسلك سلفه، على الرغم من أنه كان فاضلاً ونشيطاً، أما الملكة فكتوريا (1837 – 1901) فقد ابتعدت عن إدارة شئون الدولة بإرادتها، بسبب صغر سنها عند تسلمها العرش، وتربيتها الألمانية، وزواجها من الأمير ساكس كوبورغ الألماني .

(1) في التاريخ الإنجليزي أحداث بلورت المسئولية الوزارية. ففي سنة 1742 استقال روبرت ولبول من رئاسة الوزارة بعد تصويت مجلس العموم على إبعاده من منصبه نتيجة لإدارته السيئة، غير أن ولبول اعتبر موقف المجلس اعتداءاً على امتيازات العرش، وقاوم في البداية، ولكنه سرعان ما استقال متأثراً بشبح الامبشمينت ، وبهذا تكون استقالته مكرهاً، أول تأييد لمسئولية الوزارة أمام مجلس العموم .

ولا يتحقق مثل هذا التجانس إلا في حالة أن تكون الوزارة مؤلفة من وزراء حزب واحد، أو على الأقل من وزراء تم الاتفاق بينهم على منهج محدد وبرنامج معين، حتى وإن كانوا ينتمون إلى أكثر من حزب واحد[1]

وفي مقابل ما أصبح للبرلمان من حق تحريك المسئولية السياسية للوزارة، كان لابد من خلق عملية موازنة بإيجاد سلاح تستخدمه الوزارة المسئولة في مواجهة البرلمان، وهكذا ظهر حق حل البرلمان عند اشتداد النزاع بينه وبين الحكومة، أو الاحتكام إلى الأمة عن طريق إجراء انتخابات جديدة. وفي البداية كان حق الحل بيد الملك، حاول الاحتفاظ به، كما حاول الاحتفاظ بحق تعيين وعزل الوزراء. ولكنه فقد الحقين بفضل التنظيم الحزبي القوي في بريطانيا، فوجود حزبين كبيرين، ودواعي مراعاة الأغلبية البرلمانية، جعلت سلطة الملك في تعيين الوزراء وعزلهم سلطة شكلية، لأن الملك مضطر إلى إسناد الوزارة إلى حزب الأغلبية، كذلك الأمر في ما يتعلق بحق الحل، لأن الملك لا يستطيع المخاطرة بحل مجلس العموم المنتخب بمبادرة منه، خشية أن تأتي الانتخابات الجديدة بذات الأغلبية للحزب المعارض للملك، وهكذا أصبح حق الحل بيد الوزارة من أجل إحداث التوازن مع سلطة مجلس العموم في تحريك المسئولية السياسية .

وبذلك ظهرت بالتدريج وعبر مرحلة تاريخية طويلة جميع مميزات النظام البرلماني الجوهرية .

➢ ثانياً : المؤسسات الدستورية في بريطانيا :

♦ البرلمان :

يشتمل البرلمان الإنجليزي على مجلسين: هما مجلس اللوردات، ومجلس العموم، وهما يختلفان من حيث تكوينهما واختصاصاتهما، فالأول هو الأقدم من الناحية التاريخية، وكان الأعلى مرتبة، والثاني هو الأوسع صلاحية والأكثر فعالية. يعقد كل منهما جلساته منفرداً، ويشتركان ــ ولو باختلاف كبير في دورهما ــ في الأعمال البرلمانية .

(1) عندما استقالت وزارة نورث عام 1782 دعا الملك المعارضة إلى تشكيلها، غير أن هذه المعارضة لم تكن كتلة واحدة، بل كتلتين، الأولى برئاسة لورد روكنكهام والثانية برئاسة لورد شلبورن، وكان الملك يميل إلى الثاني، فعرض عليه رئاسة الوزارة ولكنه رفض ونصح الملك بدعوة لورد روكنكهام لأنه مرشح الجزء الأكبر من المعارضة، وقد عمل الملك بهذه النصيحة .

- 1 - مجلس اللوردات :

يعد مجلس اللوردات أثراً من آثار العهد الإقطاعي، وممثلا للأرستقراطية التقليدية، يتألف بطريقة معقدة، ويضم فئتين من اللوردات، فئة اللوردات الزمنيين، وفئة اللوردات الروحيين، ويبلغ مجموعهما حوالي الألف من الأعضاء[1].

- أولاً : اللوردات الزمنيون :

وتضم هذه الفئة 856 لورداً ، وتنتمي إلى فئات مختلفة :

* أعضاء بالوراثة، ويبلغ عددهم 800 عضو، وهم من حاملي لقب اللوردية بالوراثة، حيث أنعم ملوك إنجلترا به على أسلافهم، وهذه الفئة تضم أكبر الفئات في مجلس اللوردات .

* أعضاء بالتعيين، يعينهم الملك على مدى الحياة، بعد موافقة الوزارة، إقراراً بخدماتهم، أو بحكم وظائفهم، فقد منح القانون الصادر في سنة 1958 الملك حق تعيين لوردات على مدى الحياة ـــ اعترافا بخدماتهم في العلم والاقتصاد والسياسة وغيرها، بدون تحديد لعددهم، بموافقة الوزارة طبعاً وكذلك الملك ـــ استناداً إلى قانون القضاء الاستئنافي الصادر في عام 1876 والمعدل في سنة 1947 ـــ بتعيين قضاة الاستئناف العادي، وعددهم تسعة، في مجلس اللوردات، للقيام بصلاحياته القضائية، ويتولى هؤلاء القضاة دور محكمة الاستئناف العليا، التي يرأس جلساتها وزير العدل للنظر بطلبات استئناف وتمييز الأحكام الصادرة عن المحاكم المختلفة[2].

* أعضاء بالانتخاب، وهم ممثلو اسكتلندا، وعددهم ستة عشر يقوم بانتخابهم جميع لوردات اسكتلندا دون غيرهم، لمدة ولاية مجلس العموم، وفقاً لقانون الاتحاد بين إنجلترا واسكتلندا في عام 1707 وقد كان هناك لوردات يمثلون أيرلندا، وعددهم ثمانية وعشرون لورداً، إلا أن هذا التمثيل لم يعد له وجود بعد تأسيس دولة أيرلندا الحرة في عام 1922[3].

(1) بلغ عدد أعضاء مجلس اللوردات في سنة 1967 (1080) لورداً ، من مختلف الفئات .

(2) أنظر فيما يتعلق بمحكمة الاستئناف العليا : أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، مصدر سابق ، 173/1 وكذلك ص 192 ـــ193.

(3) نفس المصدر السابق، ص 192، غير أن دوفرجيه يشير إلى بقاء ستة لوردات يمثلون أيرلندا، ولكن وجود هؤلاء الستة يعود إلى سنة 1946. أنظر كلا من: محسن خليل: مصدر=

■ **ثانيا : اللوردات الروحيون :**

وهم من الأساقفة أعضاء الكنيسة الإنجليكانية، أي كنيسة إنجلترا، وعددهم ستة وعشرون عضواً، يأتي في مقدمتهم رؤساء أساقفة كنتربري، وبروك، ولندن، ومانشيستر، وديرهام. فضلاً عن واحد وعشرين مقعداً مخصصة لأقدم الأساقفة، وترتبط عضوية الأساقفة بمجلس اللوردات بشغلهم لوظائفهم، وتزول عنهم هذه الصفة عند تركهم لمناصبهم الدينية لأي سبب من الأسباب .

وجدير بالإشارة أن مجلس اللوردات هو أقدم مجلس برلماني من الناحية التاريخية، والأعلى مرتبة، وكان يتمتع باختصاصات أكبر من تلك التي يتمتع بها مجلس العموم. ثم تساوت كفتاهما في ما بعد، حيث أصبح يتعين موافقة المجلسين على مشروعات القوانين والموازنة والضرائب قبل رفعها إلى الملك لإقرارها، ولكن صلاحيات مجلس اللوردات بدأت بالتضاؤل والتناقص ثم الزوال منذ القرن السابع عشر، ونقطة البدء تعود إلى الاتجاه الذي ساد مجلس العموم، ومفاده ألا يحق لمجلس اللوردات تعديل مشاريع القوانين المتضمنة أحكاماً مالية، استناداً إلى وجوب موافقة ممثلي الشعب على كل ضريبة يتحملها. وبما أن مجلس اللوردات لم يكن مجلساً منتخباً، لذلك لا يصح أن يتمتع بالمساواة مع مجلس العموم.

وعلى أثر أزمة حادة، وقعت عام 1911[1]، صدر القانون المعروف (بالقانون البرلماني PARLIAMENT ACT)، الذي قرر نزع صلاحية مجلس اللوردات بنظر مشروعات القوانين المالية. أما فيما يتعلق بالمشاريع القانونية الأخرى، فلم يعد لمجلس اللوردات عليها(بموجب القانون المذكور) سوى حق الاعتراض بتوقيف صدورها لمدة سنتين على الأكثر، إذ يحق لمجلس العموم بانتهائها استعادة مشروعه، وإرساله إلى رئيس الدولة لإصداره على

= سابق، ص 610 ، وكذلك اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق ، 1/ 351.

(1) في ضوء الاتجاه الذي تبناه حزب الأحرار، بإلغاء سلطة مجلس اللوردات في التشريع ، وبعد رفض الأخير لمشروع مالي لوزارة الأحرار يتضمن إيجاد موارد جديدة. تفجر الخلاف، فتم حل مجلس العموم مرتين. في سنة واحدة. وفي كل مرة أجريت فيها الانتخابات كانت تأتي بأغلبية لصالح الأحرار، وخاصة في المرة الثانية حيث كان التفوق واضحاً. انظر :
Robert. L. Schuyler and corinne. C. Weston, British Constitutional History Since 1832, P 48-57

الرغم من استمرار معارضة مجلس اللوردات [1]. وفي عام 1949 تـم تخفيض مدة الاعتراض السابقة من سنتين إلى سنة واحدة، بموجب قانون دستوري جديـد صدر على أثر معارضة مجلس اللوردات لسياسة وزارة العدل تـأميم صناعـة الصلب .

وبذلك يكون مجلس اللوردات قد فقد معظم امتيازاته التاريخية، ومع ذلك فما زال محتفظاً باختصاصاته القضائية التي تمارسها اللجنة الاستئنافية المنبثقة عنه، والمكونة من اللوردات القضاة التسعة الذين سبق ذكرهم .

وهكذا أصبحت الوظيفة التشريعية، بعد زوال صلاحيات مجلس اللـوردات محصورة بعضو البرلمان المنتخب مجلس العموم .

2- مجلس العموم :

ومجلس العموم هو الهيئة النيابية الممثلة للشعب البريطاني التي يتم اختيـار جميع أعضائها عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، يحق لكل مواطن، بلغ الحادية والعشرين من عمره، ذكراً أم أنثى، الاشتراك فيه [2].

وتجرى الانتخابات على أساس الدوائر الفردية، أي أن يكون لكل دائرة مقعد واحد، ويتم الفوز على أساس نظام الأغلبية البسيطة ذي الدور الواحد.

ويضم مجلس العموم 635 نائبًا، مدة ولايتهم خمـس سـنوات، بمقتضـى القانون البرلماني الصادر عام 1911، وإن كانت هذه الولاية لا تنقضي بكاملـها دائماً [3]، بسبب قرارات الحل التي تلجأ إليها الحكومة .

(1) يزول اعتراض مجلس اللوردات على مشروع أي قانون إذا صوت مجلس العموم، خـلال ولايته ذاتها على نفس النص، ثلاث مرات، شرط أن توزع هذه الاقتراعات على فترة لا تقـل عن سنتين .

(2) لقد كان حق الانتخاب في بريطانيا مقيداً بشروط يتعلق بعضها بالديانة وأخـرى بـالتملك والثروة، وثالثة تقوم على حرمان النساء، ولم يكن عدد الناخبين إلا بحدود نصف مليون مواطن عام 1831، مع أن عدد البالغين أكثر من عشرة ملايين، وبعد صدور قانون الإصلاح البرلماني لسنة 1832 ارتفع العدد إلى ثلاثة أرباع المليون، ثم ارتفع العدد إلى أكثر من مليون ناخب بعـد قانون الإصلاح البرلماني لسنة 1867، وفي عام 1918 صدر قانون تمثيل الشعب، تم بموجبـه منح المرأة حق الانتخاب، وألغي شرط التملك في ممارسته، وبعد هذه السلسلة الطويلـة مـن القوانين الانتخابية، أمسى هذا الحق عاماً، متساوياً، شاملاً جميع المواطنين.

Schayler and Weston, Op, Cit, P 44-65

(3) كانت مدة مجلس العموم سبع سنوات بموجب قانون يعود إلى عام 1715 .

وينتخب مجلس العموم رئيساً له، يسمى (المتكلم SPEAKER)، يدير جلسـاته، وينظم مداولاته، محـاطاً بهيبة كبيرة فرضتها التقاليد المتداولـة منـذ العصـور الوسطى [1].

- **لجان مجلس العموم :**

* لجنة المجلس بكامله : وهي تتألف من جميع أعضاء المجلـس، وأهـم وظيفة تقوم بها دراسة الميزانية حيث تنقسم إلى لجنتين: لجنة الاعتمادات ولجنة اللوردات .

* اللجان الدائمة: وتتألف هذه اللجان من 50 عضواً : 20 دائميـن و 30 مؤقتين .

* اللجان الأخرى: وهي اللجان التي تشكل لدراسة أمـر معيـن، ومنـها: اللجان المختلطة التي تضم إلى جانب أعضاء من جلس العموم أعضاء آخريـن من مجلس اللوردات، وكذلك اللجان الدورية المتخصصة بأمور انعقاد الجلسات، وأيضاً هناك اللجان المختارة التي تعين لدراسة مشروع قانون يغلب عليه الطابع التقني أو للقيام بتحقيق .

- **وظائف مجلس العموم :**

إن أهم وظيفة يقوم بها مجلس العموم هي الوظيفة التشريعية. وصـارت – من الناحية العملية – له وحده بعد زوال سلطات مجلس اللوردات، استناداً إلـى كون الإرادة العامة تقضي بأن لا يصدر أي تشريع إلا عن الشعب ممثلاً بنوابه، ويعود لأعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، إلا أن الملاحظ أن أكثرية القوانين هي من صنع الحكومة، وذلك لأنها مشاريع صادرة عن الأغلبية التي تتمتع بـها الحكومة .

يضاف إلى ذلك وظيفة مجلس العموم المالية المتمثلة بـإقرار الميزانيـة، وإنشاء الضرائب، وسائر الشئون المالية الأخرى. وجدير بالإشارة أن الوظيفـة المالية هى التي أدت إلى إنشاء البرلمان بسبب اضطرار الملك إلى المال. والذي

---

(1) لقد كان السبيكر هو المعبر عن رغبات مجلـس العمـوم أمـام الملـك، وينتخـب دون معارضة، على أثر التفاهم بين الأحزاب، وهو يمتنع عن التصويت إلا في حالة واحدة، هـي التعادل بين الأصوات، وهذا ما لم يحصل مطلقاً، والسبيكر يمارس مهامه مرتدياً المعطـف، ومعتمراً القبعة من الشعر المستعار، ويضع المطرقة أمامه، والنواب يوجهون خطاباتهم إليـه. فهو سيد الحلبة المحافظ على النظام .

لم يكن له أن يجبيه إلا بعد رضاء الشعب بوساطة نوابه المنتخبين لهذه الغاية .

ولمجلس العموم أيضاً حق مراقبة الحكومة، بعد أن استطاع في آخر تطوره أن يجعل الوزارة خاضعة لإرادته، وهي من ثم ملزمة بأن تتمتع بثقته. وله وسائل ومختلفة في ممارسة هذه الرقابة، كاستخدام حقه في إجبار الحكومة على الخروج من وضع مزعج، أو حثها على العمل، واستخدام أسلوب الأسئلة الشفوية أو الاستجواب وإجراء التحقيق. كل ذلك في إطار مسئولية الوزارة السياسية أمام مجلس العموم.

♦ ب – الوزارة :

لقد سبقت الإشارة إلى أن المجلس الخاص، الذي لم يكن له سوى دور استشاري، قد تحول بمرور الزمن إلى الوزارة التي تتولى كامل الوظيفة التنفيذية، والمسئولة وحدها عن مباشرة مهامها أمام البرلمان، وتتمتع الوزارة بدور أساسي وجوهري في النظام البرلماني، حتى أن البعض[1]، يسمى هذا النظام بنظام حكومة الوزارةTHE CABINET GOVERNMENT والوزارة في إنجلترا لا تخضع إلى قانون أو نظام معين إلى يومنا هذا، بل تتوافق في تشكيلها ونشاطها مع بعض الأعراف والتقاليد التي تتعدل حسب الظروف. ولكنها دائماً هيئة متضامنة يسودها التجانس والانسجام .

▪ تشكيل الوزارة :

تساهم بعض القيود التي تعود إلى الأعراف والتقاليد في تشكيل الوزارة في إنجلترا، لذلك يتعين التمييز بين الوزارة بمعناها العام. والوزارة بمعناها الخاص، فالوزارة حسب المفهوم الأول هي الجهاز الحكومي بشكل عام، والتي تتكون من مجموع الأشخاص المتضامنين المسئولين عن سياسة الحكومة أمام البرلمان، وهي تشكيلة كثيرة العدد، إذ تضم عادة حوالي مائة شخص، بين وزير، وأمين عام دولة، ومساعد أمين عام، وأمين عام برلماني[2] .

أما الوزارة حسب المعنى الخاص، فهي التشكيل الرئيسي في الجهاز الحكومي العام، وتسمى الكابنت CABINET ، وتتألف من عدد قليل من بين

(1) سعد عصفور : مصدر سابق ، ص 253 .

(2) ضمت وزارة هارولد ولسون عقب انتخابات عام 1966، 107 أعضاء، وهو أكبر عدد تضمه وزارة في تاريخ إنجلترا البرلماني. أنظر أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، 358/1 .

أعضاء الوزارة ـ يتراوح عددهم بحدود العشرين عضواً، وهم فضلاً عن الوزير الأول وزراء الوزارات الرئيسية: كالعدل، والمالية، والخارجية، والدفاع، والتربية، والعمل، والزراعة، والتجارة، والأشغال، وعدد أعضاء الكابنت ليس ثابتاً، إذ أنه يتقلص في أثناء الأزمات، كالحرب مثلاً: ففي الحرب العالمية الأولى كان العدد خمسة أعضاء فقط. وفي الحرب الثانية تراوح العدد بين 5 – 8 [1].

والوزير الأول هو المسئول عن اختيار أعضاء الوزارة والكابنت، ومن اللازم أن يكون الوزراء من أعضاء مجلس العموم، غير أنه من الجائز الاستعانة بأشخاص من خارجه، كما يتعين احترام قانون التاج الوزاري الذي ينص على ضم عدد من اللوردات إلى الكابنت [2].

ويعود إلى الكابنت وحده أمر تقرير السياسة العامة للدولة، باعتباره الهيئة الرئيسية للجهاز التنفيذي، واجتماعاته دورية أسبوعية تقريباً، ويسمى هذا الاجتماع باجتماع مجلس الوزراء.

- **الوزير الأول PRIME MINISTER :**

يتولى الوزير الأول رئاسة الكابنت والوزارة، ودوره مهم جداً، إذ يعد الرئيس الفعلي للدولة، فتشكيل الوزارة واستمرارها يقع عليه، وهو الذي يشرف على سياسة الحكومة وسياسة الوزراء، ويتولى الملك تسمية الوزير الأول، إلا أن هذا الحق شكلي، لأن الملك ملزم باختيار زعيم الأغلبية.

- **صلاحيات الوزارة :**

الوزارة هي المسئولة عن تصريف شئون الحكم، فهي التي تضع السياسة العامة، وتقوم بتنفيذها، وللوزارة حق اقتراح القوانين، ولها في بعض الحالات القيام ببعض الصلاحيات التشريعية بواسطة المراسيم عند حصولها على تفويض من البرلمان .

وللوزارة حق التعيين في المناصب العليا، ولها حق العفو، ومنح ألقاب الشرف، وللوزراء أيضاً دخول البرلمان، والاشتراك في جلساته، والمناقشة فيه، حتى بدون دعوة خاصة .

---

(1) إسماعيل الغزال : مصدر سابق ، ص 245.
(2) نفس المصدر السابق ، ص 245.

ولعل أهم وظيفة تتولاها الوزارة هي حقها في طلب حل البرلمان لمقابلة ما للبرلمان من حق إثارة مسئوليتها الوزارية .

- مصدر سلطات الوزارة :

على الرغم من أن الحكومة هي وارثة سلطات الملك، وأن الملك هو الذي يقوم بتسمية الوزير الأول، فإن الشعب هو مصدر السلطات الكبيرة التي تتمتع بها، وذلك لأن الشعب من الناحية الواقعية، ولوجود الثنائية الحزبية، وانضباطية الناخبين، يساهم في اختيار رئيس الحكومة وبقية أعضائها، أي أن الحكومة في إنجلترا هي وليدة الانتخابات العامة، ولا يزيد دور الملك عن المصادقة على الإرادة الشعبية .

♦ جـ – الملكية :

الملكية هي أقدم المؤسسات السياسية في إنجلترا، يتم اعتلاء عرشها على نحو وراثي، بواسطة الولد الأكبر للملك الراحل، سواء أكان من الذكور أو من الإناث، والتاج محصور بأسرة هانوفر، التي أسسها جورج الأول في سنة 1714، إثر وفاة الملكة آن[1] .

وفي سنة 1901 تبدل اسم العائلة المالكة إلى أسرة الساكس – توبرغ – غوطا، بعد أن تسنم إدوارد السابع ابن الملكة فيكتوريا ـ من زوجها الأمير ألبير الألماني الأصل ـ العرش. غير أن الملك جورج الخامس ـ تحت تأثير الحرب العالمية الأولى ـ اتخذ اسما جديدا للعائلة هو وندسور، وفي عام 1959 أصبح اسم العائلة هو وندسور – مونتباتن.

أما لقب الملكة الحالية اليزابيث الثانية فهو :

Elisabeth, 11, by Grace of God of the United Kingdom and Northern Ireland and Realms and Territories, Queen, Head of the Commonwealth, Defender of the faith .

أي:

(اليزابيث الثانية، بنعمة الله، للمملكة المتحدة وشمالي ايرلندا، وسائر ممالكها وأقاليمها، الملكة رئيسة الكومنولث، وحامية الإيمان).

(1) تسلم جورج الأول، وهو ألماني من أسرة هانوفر، العرش تنفيذا لقانون وراثة العرش لسنة 1701 ـ الذي سبق ذكره باعتباره حفيدا للملك شارل الثاني من ابنته صوفيا .

وجدير بالإشارة أن الملكية ـ ومنذ توحيد إنجلترا على يد الملك أجبرت عام 829 – قد بدأت بالصفة المطلقة، إذ أن الملوك جمعوا في أيديهم مختلف وظائف الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، ثم تحولت بعد مرحلة تاريخية إلى مقيدة، وانتقلت اختصاصاتها إلى السلطات العامة، ولم يعد لها إلا مجرد دور أدبي. ومع ذلك مازالت تجسيداً حيّاً لمشاعر الولاء بالوطنية لدى الشعب الإنجليزي، وهمزة الوصل بينه وبين الحكومة.

وتطبيقاً لقاعدة استحالة قيام الملكية بعمل ضار، لذلك فهي تتمتع بمبدأ عدم المسئولية المطلقة عن أعمالها، ولا يمكن ملاحقتها لا جزائياً ولا مدنياً .

وإذا كان النظام البرلماني قد جعل دور رئيس الدولة مجرد دور أدبي بعد أن تحولت اختصاصاته، وتوزعت بين الوزارة والبرلمان، فإن للملكية في بريطانيا أوضاعها الخاصة التي تمنحها بعض الصلاحيات، وإن أصبحت صلاحيات نظرية، فالقوانين لا تعتبر نافذة إلا إذا اقترنت بالمصادقة الملكية، فللملك أن يرفض المصادقة[1]، ولكن التقاليد سارت على أن يصدق الملك على كل قانون وضعه البرلمان .

وللملك أيضاً حق اختيار الوزير الأول لتشكيل الوزارة، ولكن هذا الحق أصبح نظرياً، لأن الملك ملزم باختيار زعيم الأغلبية أو ممثلها لتشكيل الوزارة، كذلك للملك من الناحية الدستورية الحق في حل مجلس العموم، وإن كان لا يمارسه، إلا بناءً على طلب من الوزارة ـ كما ذكرنا سابقاً ـ.

وعلى الرغم من تقليص صلاحيات الملك، فإنه مازال على علم بجميع أمور الدولة، فهو يستقبل الوزير الأول مساء كل أربعاء، حيث يحاط علماً بمداولات الحكومة، ويتسلم تقريراً كاملاً عنها، وترسل إليه نسخ من المراسلات بين الوزارات. كما يعلم أيضاً بكل البرقيات الدبلوماسية .

ومن الامتيازات الشكلية التي تتمتع به الملكية في إنجلترا أن ممارسة الوزراء لصلاحياتهم تتم باسم صاحب أو صاحبة الجلالة، وتسمى بمحاكم الملك أو الملكة، ويطلق على سلاح الجو: السلاح الجوي الملكي، إلى غير ذلك مما يحفظ للملكية هيبتها التاريخية .

---

(1) لقد سقط هذا الحق بعدم الاستعمال منذ عهد الملكة آن في عام 1707.

المبحث الثاني

النظام الرئاسي

تعد الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي، ومثاله التقليدي البارز ففيها نشأ وتطور وتحددت خصائصه. ومنها انتقل إلى العديد من دول العالم وخاصة في أمريكا اللاتينية .

ولقد اشتق النظام الرئاسي اسمه من رئيس الجمهورية، حيث أراد واضعو الدستور الأمريكي تقوية مركز رئيس الجمهورية، ودعم سلطته الفعلية، وذلك بحصر الوظيفة التنفيذية بين يديه، ومن هنا لا يمكن الأخذ بالنظام الرئاسي إلا في الدول الجمهورية. ويقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل بين السلطات العامة في الدولة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بحيث تكون كل واحدة منها مستقلة عن الأخريات، في ممارسة وظيفتها المحددة في الدستور .

وسوف نتولى النظام الرئاسي بدراسة خصائصه، ثم كيفية تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك في مطلبين متعاقبين :ـ

المطلب الأول

خصائص النظام الرئاسي

على خلاف النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن النظام الرئاسي يتميز بوحدة السلطة التنفيذية، والفصل بين السلطات. سنحاول التعرف على هاتين الخاصتين، وكما يأتي :-

➢ أولاً : وحدة السلطة التنفيذية :

يتمثل الأساس الأول للنظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية، بمعنى وجود رئيس للجمهورية يتولى ويمارس وحده الوظيفة التنفيذية من الناحية الدستورية، فهو يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ولا يوجد إلى جواره رئيس الوزراء، أو مجلس وزراء لهيئة جماعية.

ويتولى الشعب اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام، سواء المباشر أو غير المباشر، وقد كفل له ذلك مركزاً قوياً يتلاءم مع ثقة الشعب به من أجل تحقيق المساواة بينه ــ باعتباره صاحب الوظيفة التنفيذية ــ وبين البرلمان: المنتخب من قبل الشعب أيضاً ــ باعتباره صاحب الوظيفة التشريعية ــ. وهذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة أعطته سلطات واسعة، وجعلته ممثل الأمة في وظيفة رئيس الدولة ومباشرة السلطة التنفيذية .

على هذا الأساس يضع الرئيس السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، حيث ينظم ويراقب أعمال الإدارات العامة، ويتولى القيادة العليا للجيش، ويباشر السياسة الخارجية، يعاونه وزراؤه ومساعدوه، دون أن يكون لهم استقلال في مواجهته، يعينهم ويعزلهم، ويخضعون له خضوعاً تاماً، ويستمدون سلطاتهم واختصاصاتهم منه، وتكون مسئوليتهم عن تنفيذهم للسياسة العامة أمامه وحده .

وهكذا وعلى عكس القاعدة في النظام البرلماني التي تقوم على أن رئيس الدولة يملك ولا يحكم، ومصون وغير مسئول، فإن القاعدة في النظام الرئاسي أن الرئيس يسود ويحكم، ويكون مسئولاً عن تصرفاته وتصرفات وزرائه ومساعديه أمام الشعب .

➢ ثانياً : الفصل بين السلطات :

يقوم النظام الرئاسي على أساس آخر هو الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، مع بعض حالات التوازن بينها .

فالبرلمان يستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون تدخل أو اشتراك من السلطة التنفيذية .

فلا يجوز لرئيس الدولة دعوة البرلمان إلى دورات انعقاده العادية، أو رفض اجتماعه أو تأجيله، وليس له كذلك حل البرلمان أو أحد مجلسيه، ويمتنع عليه أيضاً حق اقتراح القوانين .

كما لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، ويمتنع على الوزراء أيضاً دخول البرلمان، والمناقشة به، لشرح سياسة الحكومة أو للدفاع عنها.

والسلطة التنفيذية بالمقابل تستقل في مباشرة وظيفتها دون تدخل من البرلمان، فهي التي تضع السياسة العامة للدولة، وهي التي تتولى تنفيذها، ولا تكون مسئولة عنها إلا أمام الشعب، فالرئيس ووزراؤه غير مسئولين سياسياً أمام البرلمان، وليس للوزراء أن يكونوا أعضاء فيه، أو أن يستطيع البرلمان توجيه أسئلة أو استجوابات إليهم، أو طرح الثقة أو سحبها منهم، ولا يملك البرلمان أيضاً أن يرغم الوزراء على حضور جلساته .

ومن عوامل استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية[1] أن الرئيس لا يدين بمنصبه إلى البرلمان، إنما إلى الشعب الذي انتخبه .

كذلك منح النظام الرئاسي للسلطة القضائية استقلالها في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية، بأن جعل اختيار أكثر القضاة يتم بالانتخاب من قبل الشعب، وبنظام قانون مستقل للمحاكم، كما يتمتع القضاة باستقلال تام في إصدار قراراتهم .

ولما كان مبدأ الفصل المطلق بين السلطات مستحيلاً، وغير قابل للتحقيق، نشأت الحاجة إلى تكملته بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة الذي يزود كل سلطة من السلطات الثلاثة بالوسائل التي تصلها بالأخريات، وتمنحها القدرة على وقفها

عند حدود اختصاصاتها[1].

ويقوم مبدأ التوازن والرقابة على الأسس الآتية:ـ

- 1- إعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يشرعها البرلمان، وهو ما يسمى بحق الاعتراض التوقيفي المؤقت، لأن أثره لا يتعدى إعادة القانون المعترض عليه إلى البرلمان الذي يستطيع إسقاط الاعتراض بالموافقة على القانون، بأغلبية موصوفة .
- 2- إعطاء البرلمان حق الاشتراك في بعض سلطات رئيس الجمهورية، وفي مقدمتها السياسة الخارجية، وحق تعيين كبار الموظفين، حيث يلزم الدستور موافقة البرلمان .
- 3- تملك السلطة القضائية حق الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحق تأويلها أو الامتناع عن تطبيقها، في حالة مخالفتها للدستور .

---

[1] أحمد أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، ص 119.

المطلب الثاني

النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكي

الولايات المتحدة الأمريكية هي المثال التقليدي للنظام الرئاسي، حيث نشأ فيها بمقتضى دستور عام 1787 النافذ، مع تعديلاته التي بلغ عددها ستة وعشرين تعديلاً، وفي الحقيقة فإننا لا نستهدف هنا دراسة النظام الأمريكي دراسة تفصيلية، وإنما كيفية تطبيق النظام الرئاسي فيها، وذلك بمتابعة التطور التاريخي وبيان المؤسسات الدستورية .

➢ أولا : التطور التاريخي :

كانت الولايات المتحدة الأمريكية قبل استقلالها تتألف من ثلاث عشرة مستعمرة[1]. تقع جميعها في الضفة الغربية للمحيط الأطلسي، ولا يتجاوز عدد سكانها المليونين وأكثرهم من الانجلوسكسون، وبينهم ما يقارب سبعمائة وخمسين ألفا من الرقيق الأفارقة .

وهذه المستعمرات كان بعضها يختلف عن بعض على الصعيد الجغرافي والعرقي والديني والاقتصادي، وحتى في علاقتها مع التاج البريطاني التي كانت خاضعة له في جميع شئونها. فمنها مستعمرات كانت ترتبط مباشرة بحكومة إنجلترا يديرها حاكم بريطاني .

ومستعمرات أخرى كانت تخص أشخاصا معينين، طبيعيين أو معنويين، تجد أصلها في امتياز منحه التاج لهم، مكافأة على خدمات أدوها، أو مبالغ يدفعونها. وقد تحولت إلى أصحاب الامتياز جميع حقوق الملك على المستعمرة من تعيين الحاكم إلى الاعتراض على القوانين .

وهناك أيضا المستعمرات ذات الدساتير، وهي أكثر المستعمرات استقلالا عن سلطة التاج، حيث تم إنشاؤها في صورة عقد بين الملك والمستعمرة انتقلت بمقتضاه سلطات التاج إلى شعب الولاية، ومع ذلك فقد احتفظ الملك لنفسه بحق الاعتراض المطلق على قرارات المستعمرة، لضمان ولائها للتاج. وفي كل

---

[1] المستعمرات الثلاث عشرة هي: نيويورك، رود ايلاند، ماساشوستس، بنسلفانيا، نيوجرسي، فرجينيا، بيلاور، ماريلاند، نيوهامبشاير، كارولينا الشمالية، كارولينا الجنوبية. كنكنكت، وجورجيا .

الحالات تملك جميع المستعمرات حق اختيار برلماناتها التي تتولى مهمة التشريع، وإن احتفظ الملك بحق الاعتراض[1] .

وقد ارتبطت المستعمرات بعضها ببعض بصلات وثيقة، على الرغم من الاختلاف السابق، وشعرت بأهميتها، وبضرورة استقلالها، على الرغم من الاختلاف السابق، وشعرت بأهميتها، وبضرورة استقلالها، خاصة بعد دورها الكبير إلى جانب بريطانيا في هزيمة الفرنسيين في كندا .

وهكذا نشب النزاع مع إنجلترا في عام 1765، وكانت أسبابه المباشرة اقتصادية بحتة، إذ تزايدت الضرائب، كقانون السكر، وقانون المطابع، وصدور قوانين أخرى لتقييد الحريات التجارية للمستعمرات مع البلدان الأخرى.

وفي 4 تموز سنة 1776 صدر إعلان الاستقلال[2] عن مؤتمر المستعمرات الثلاث عشرة، المنعقد في مدينة فيلادلفيا، وصارت كل مستعمرة تؤلف دولة حرة مستقلة. وقد وجدت هذه الدول الجديدة ألاّ سبيل لمتابعة الحرب ضد إنجلترا والانتصار عليها والمحافظة على الاستقلال إلا في عقد تحالف بينها. وفي 14 تشرين الثاني عام 1777 عقدت معاهدة تحالف CONFEDERATION ، وتعهدت بموجبها الدول الثلاثة عشرة بمساعدة بعضها البعض وتنسيق سياستها الخارجية، وتنظيم شؤونها الحربية. وقد نشأ لهذه الغاية مؤتمر CONGRESS، وهو عبارة عن مجلس سياسي، يتكون من ممثلي الدول المتحالفة[3]، يتولى شؤون التحالف)[4].

---

(1) عمر حلمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، هامش ص 163 – 164 .

(2) وقد حرر توماس جيفرسون، الذي سيصبح الرئيس الثالث للولايات المتحدة عام 1800 وثيقة الاستقلال، مستلهما فيها روح الأفكار التحررية للثورة الفرنسية .

(3) كان الكونجرس يتكون من ممثلين، بنسبة اثنين في الأقل، وسبعة في الأكثر لكل دولة، حسب مساحتها وعدد سكانها، على أن لا يكون للدولة سوى صوت واحد .

(4) لقد سبقت هذه المحاولة الاتحادية محاولات أخرى بين المستعمرات الأمريكية، حيث كان أول اتحاد بينها هو الاتحاد التعاهدي لنيوانجلند، الذي عقد عام1643، وضم أربع مستعمرات، غير أن هذا الاتحاد انفرط عام 1684، ثم قام في سنة 1774 اتحاد أكثر قوة من سابقه بين المستعمرات الأمريكية،حيث تأسس كونجرس قاري لمواجهة الأزمة التي حدثت مع بريطانيا. وفي سنة 1775 أقيم كونجرس قاري آخر واتخذ قرارات مهمة منها:إرسال مطالب المستعمرات السلمية إلى ملك بريطانيا، والذي رفضها، مما مهد إلى إعلان الاستقلال.انظر : محمد عبد السلام : التجربة الاتحادية الأمريكية وقيمتها للوحدة العربية، ص 36–52.

وجدير بالإشارة أن معاهدة التحالف كانت معاهدة ذات طابع دولي بين كيانات مستقلة حرصت على سيادتها وحريتها، وأن الكونجرس الذي يتولى شؤونها كان عبارة عن هيئة دبلوماسية تمثل دول التحالف لا شعوبها، وأن ممارسته لصلاحياته كانت تتم تحت سلطة الدول وبناء على قراراتها.

كذلك فإن اتخاذ القرارات الهامة كان يتطلب إجماع الأصوات، كإعلان الحرب، وإبرام المعاهدات، وعقد المحالفات، وسك العملة، وطلب القروض، والإنفاق، وتأليف الجيوش .... وغيرها

أما فيما يخص التمثيل الدبلوماسي فكان يعود إلى التحالف، ومع ذلك يجوز للدول الأعضاء أن تعين سفراء لها لدى الدول الأجنبية، وأن تقبل سفراء هذه الدول، ولكن بعد تفويض الكونجرس .

وبعد انتهاء العمليات الحربية، وحصول المستعمرات على الاعتراف الدولي باستقلالها ــ بموجب معاهدة باريس سنة 1783 ــ ومرور عشر سنوات على تحالفها بدأت الدول الأعضاء بالابتعاد بعضها عن بعض .

غير أن الحركة الرأسمالية القوية المتكونة من أصحاب الأموال النقدية، وكبار الصناعيين والتجاريين، وبمساعدة الصحافة وأصحاب المهن الحرة، تمكنت من إنجاح مرشحيها في انتخابات الكونجرس، وهيأت السبل للبحث في حلول جديدة لمشكلة الدولة والاتحاد .

وهكذا قبلت الدول بإرسال مندوبيها إلى مؤتمر عقد في فيلادلفيا في 14 مارس عام 1787، اشترك فيه خمسة وخمسون مندوباً، وعلى رأسهم أقطاب الاتحاديين، كجورج واشنطن ــ الذي ترأس المؤتمر ــ ومادسون(الملقب بأبي الدستوري) وهاملتون، وجي، والحاكم موريس . وبعد جهود مضنية، ومناقشات طويلة، توجهت الآراء نحو الاتحاد، بدلا عن إصلاح التحالف . وفي 17 أيلول عام 1787 فاز مشروع دستور الاتحاد، وأنشئت الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي أول كانون الثاني سنة 1789 بدأ العمل بالدستور، ثم انتخب الكونجرس، وبعدها انتخب أول رئيس للولايات المتحدة، فكان الفائز جورج واشنطن. قائد جيوشها في حرب الاستقلال .

ثانياً : المؤسسات الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية :

أنشأ الدستور الأمريكي لعام 1787 ثلاث سلطات هي: السلطة التنفيذية ويتولاها الرئيس، والسلطة التشريعية ويباشرها الكونجرس، والسلطة القضائية بيد المحكمة العليا . وسنشرح ذلك، وكما يلي :ـ

أ ـ رئيس الولايات المتحدة :

خولت المادة الثانية من الدستور الأمريكي السلطة التنفيذية إلى رئيس الولايات المتحدة، بعد أن جعلتها وحدة واحدة تندمج بشخص الرئيس، خلافاً لما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية الأوربية، حيث تتوزع بين رئيس الدولة والحكومة. وهذا ما يعرف بوحدانية السلطة التنفيذية التي أصبحت من الخصائص الأساسية التي يتصف بها النظام الرئاسي .

وقد قصد واضعو دستور 1787 هذه الوحدانية، وخولوها للرئيس بكاملها، راغبين في أن يكون له مركز دستوري قوى .

وسنعالج بقدر من التركيز جميع المسائل المهمة المتعلقة بالرئيس .

1- الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية :

وهذه الشروط ثلاثة، طبقاً للمادة الثانية من الدستور هي :

- **أولا** : أن يكون مواطناً أمريكيا بالولادة .
- **ثانيا** : أن يكون قد بلغ من العمر خمساً وثلاثين سنة .
- **ثالثا** : أن يكون قد أقام في الولايات المتحدة مدة لا تقل عن أربع عشرة سنة.

وقد تبدو هذه الشروط بسيطة وعادية، وتجعل باب الترشيح مفتوحاً لكل من تتوافر فيه. ولكن الواقع يشير إلى ارتباط الترشيح بأحد الحزبين الكبيرين، الجمهوري أو الديمقراطي، وتهيئة كل منهما لمرشح يتمتع بالقدرة على انتزاع انتخاب الشعب له .

2- مدة ولاية الرئيس :

مدة ولاية الرئيس هي أربع سنوات،[1] تبدأ من تاريخ تسلمه مهام منصبه.

---

(1) انظر : الفقرة الأولى من المادة الثانية من دستور سنة 1787 .

في العشرين من شهر كانون الثاني، ولا تنقطع إلا في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقالة[1]، وفي هذه الحالات يصبح نائب الرئيس رئيساً للجمهورية[2]. أما في حالة عجز الرئيس عن أداء مهام وظيفته يقوم نائب الرئيس بأدائها، باعتباره رئيساً بالنيابة[3] طيلة مدة العجز .

ولم يحدد دستور سنة 1787 في نصه الأولي عدد مرات جواز إعادة انتخاب الرئيس، إلا أن تصرف جورج واشنطن برفض إعادة انتخابه عد بمثابة سابقة لا يجوز انتهاكها. ولكن بعد مخالفة الرئيس روزفلت لهذه القاعدة، حيث أعيد انتخابه ثلاث مرات متتالية، تم إحداث التعديل الثاني والعشرين على الدستور سنة 1951، حرم بموجبه إعادة انتخاب الرئيس أكثر من مرتين.

- **3- انتخاب الرئيس :**

يمر انتخاب الرئيس بمرحلتين:

- **أولهما:** مرحلة اختيار الأحزاب لمرشحيها، وهي مرحلة لم ينص عليها الدستور، وإنما ظهرت بتأثير الحياة السياسية.
- **وثانيتهما:** مرحلة الاختيار الشعبي، وقد نص عليها الدستور .

• أولا : مرحلة الترشيح الحزبي :

يقوم النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية على أساس نظام الحزبين، حيث يسعى للظفر بالحكم حزبان أساسيان، هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي. ولقد بلغ من أهميتهما أنهما ظلا يسيطران على عملية الانتخاب، سواء لمنصب الرئاسة أو لعضوية الكونجرس، منذ نشوئهما إلى اليوم، على الرغم من وجود أحزاب أخرى[4]

ويقوم كل حزب باختيار مرشحه للرئاسة، واختيار آخر لنيابة الرئاسة، بواسطة المؤتمر القومي للحزب الذي ينعقد كل أربع سنوات، وهي فترة انقضاء

---

(1) في حالة تطبيق إجراءات الامبشمنت التي سنأتي على ذكرها .
(2) انظر: المادة الأولى من التعديل الخامس والعشرين الذي أجري في عام 1967.
(3) المادة الرابعة من التعديل أعلاه . وقد عالج التعديل المذكور حالة خلو نيابة الرئيس من متوليها، فأعطى الرئيس حق تعيين نائب جديد له، على ألا يتولى هذا الأخير منصبه إلا بعد مصادقة مجلسي النواب والشيوخ .
(4) في الولايات المتحدة الكثير من الأحزاب إلى جانب الحزبين الرئيسيين، ولكنها لا تتمتع بنفوذ يذكر، كالحزب الشيوعي مثلا .

مدة الرئاسة، وهذا المؤتمر يتألف من مندوبي الحزب عن الولايات حيث تقوم بتسميتهم بواسطة الانتخاب من أعضاء الحزب .

ويتم الانتخاب في بعض الولايات من قبل جميع أعضاء الحزب بتسمية مندوبي الحزب في الولاية إلى المؤتمر القومي، وتعيين مرشح الحزب للرئاسة الذين سيختارونه، وفي ولايات أخرى يجري تعيين مندوبيها بواسطة انتخابات رئاسية متتالية تبدأ في أصغر وحدة إدارية، وتنتهي في نطاق الولاية، أما في النوع الثالث فتقوم اللجان الحزبية بتعيين مندوبي الولاية إلى المؤتمر .

وعندما ينتهي المؤتمر من تسمية المرشحين للرئاسة ولنيابة الرئاسة، وتحديد البرنامج الذي سيخوض الحزب على أساسه الانتخابات، تبدأ الحملة الانتخابية، وهي حملة مضنية لصاحبها، وتحتاج إلى أموال كثيرة لمواجهة نفقاتها .

- **ثانياً : مرحلة الاختيار الشعبي :**

لقد نظم الدستور طريقة انتخاب الرئيس – والتي نطلق عليها مرحلة الاختيار الشعبي – وجعلها على مرحلتين : هما مرحلة تعيين المندوبين الرئاسيين، ومرحلة لختيار الرئيس .

إذ نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية على أن تعين كل ولاية بالطريقة التي تنظمها هيئتها التشريعية عدداً من المندوبين، مساوياً لمجموع عدد الشيوخ والنواب الذين يمثلون الولاية في الكونجرس، على أن لا يكون من بينهم أحد الشيوخ أو النواب .

وقد كان تعيين المندوبين الرئاسيين يتم بواسطة الهيئات التشريعية للولايات دون الرجوع إلى الشعب. ولكن مع تطور ونمو الديمقراطية صار انتخاب المندوبين في بعض الولايات يتم بواسطة الانتخاب الشعبي المباشر، ثم أصبح هذا الأسلوب عاماً في جميع الولايات اعتباراً من عام 1868 .

وجدير بالإشارة أن المندوبين الرئاسيين هم في حقيقة الأمر عبارة عن القائمة التي تقدم بها أحد الأحزاب بالعدد المطلوب. ومجموع المندوبين الرئاسيين يبلغ 538 مندوباً، وهذا العدد يطابق عدد أعضاء الكونجرس، زائداً ثلاثة مندوبين يمثلون مقاطعة كولومبيا .

وفي ثاني اثنين من كانون الثاني يصوت الناخبون الرئاسيون للرئيس ونائبه، حيث يجتمع مندوبو كل ولاية في ولايتهم، ويصوتون بنظام الاقتراع

السري على شخصين، أحدهما للرئاسة، والآخر لنيابة الرئاسة. ثم ترسل النتائج إلى رئيس مجلس الشيوخ في واشنطن العاصمة. وبمشهد من أعضاء مجلس الشيوخ والنواب يتم إحصاء الأصوات، والمرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة، أي مائتين وسبعين صوتاً يصبح رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية[1].

وهكذا يكون انتخاب الرئيس بمقتضى الدستور انتخاباً غير مباشر على درجتين، حيث ينتخب الشعب على مستوى الولايات المندوبين الرئاسيين، ثم يقوم هؤلاء بانتخاب الرئيس. إلا أنه نظراً لتطور النظام الحزبي في الولايات المتحدة وظهور نظام الحزبين صار كل منهما يختار مرشحه للرئاسة ومرشحه لنيابة الرئاسة، وأصبح اختيار المندوبين من قبل الشعب يتم بالنظر لصفتهم الحزبية. وبذلك لم تعد لهؤلاء المندوبين حرية الاختيار، وإنما هم ملتزمون بمرشحي الحزب، أي أن دورهم يقتصر على تسجيل أسماء مرشحي الحزب .

ومن ثم تحول انتخاب الرئيس من الناحية العملية إلى انتخاب مباشر في الحقيقة، حيث صار يمكن تحديد من سيفوز بالرئاسة ونائبه، بمجرد انتخاب المندوبين الرئاسيين .

- 4- **اختصاصات الرئيس :**

يتمتع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية باختصاصات واسعة ومتنوعة، تشمل جميع نواحي الوظيفة التنفيذية المحصورة بين يديه بصفة أصلية ومباشرة، فهو رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الوقت نفسه. إذ ليس هنالك مجلس وزراء له كيان قانوني مستقل عنه، بل يعد الوزراء مجرد معاونين له، في ميدان الوظيفة التنفيذية التي يتولاها بصفته صاحبها الفعلي. كما يتولى الرئيس

---

(1) وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يصبح لزاما على مجلس النواب اختيار الرئيس، من بين ثلاثة من المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات، ويتم ذلك بطريقة الاقتراع السري، على أن يكون لكل ولاية صوت واحد، والنصاب القانوني اللازم هنا هو ثلث الولايات، وأغلبية جميع الولايات تكون ضرورية لتحقيق الاختيار التالي، وإذا لم يتمكن مجلس النواب من اختيار الرئيس قبل الرابع من شهر آذار يصبح الرئيس رئيسا للجمهورية . ودور مجلس النواب في اختيار الرئيس أصبح نظريا، إذ لم يقصد هذه المهمة سوى مرتين، الأولى في عام 1800، والثانية في عام 1825 . أنظر في تفاصيل دور مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية : احمد شوقي محمود : الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، ص 156.

اختصاصات ذات طابع تشريعي وقضائي. ويمكن بيان كل هذه الاختصاصات فيما يأتي :

- **أولا : تنفيذ القوانين :-**

يتولى الرئيس الأمريكي طبقاً للمادة الثانية من الدستور مهمة تنفيذ القوانين التي يضعها الكونجرس تنفيذاً أمينا. وهذا الاختصاص هو في الحقيقة جوهر اختصاص أية سلطة تنفيذية، فكلمة تنفيذية مشتقة عن هذا الدور، وللرئيس حق إصدار الأوامر التنفيذية EXECUTIVE ORDERS والقرارات PROCLAMATIONS واستعمال القوة المسلحة عند الحاجة في سبيل تنفيذ القوانين .

- **ثانياً : مباشرة الإدارة الاتحادية :**

وبمقتضى هذه الصفة يتولى الرئيس تنظيم ومراقبة أعمال الإدارات العامة، وتعيين كبار الموظفين بعد موافقة مجلس الشيوخ، ولقد جرى العرف أن يستقل الرئيس بتعيين وزرائه وعزلهم، لأنهم أعوانه ومنفذو سياسته، مما يتطلب أن يختارهم بحرية، بحيث تصبح مصادقة مجلس الشيوخ مسألة شكلية .

أما فيما يتعلق بتعيين باقي كبار الموظفين، كرجال السلك السياسي، وقضاة المحكمة العليا، فإن موافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم مازالت ضرورية، غير أن عزلهم ـ باستثناء ما تشترطه القوانين بالنسبة لبعضهم ـ يعود إلى الرئيس وحده، عملا بقاعدة الخدمة المدنية .

وقد أدى هذا الاختصاص إلى تسييس نظام الوظيفة العامة، حيث يسعى كل رئيس جديد إلى تعيين أنصاره، طبقاً لقاعدة المغانم، هذه القاعدة تقابل الآن بقاعدة مضادة لها هي قاعدة أو نظام الكفاءة .

- **ثالثا : قيادة القوات المسلحة :**

جعلت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الرئيس قائداً أعلى للجيش في الولايات المتحدة، سواء في زمن السلم أو في زمن الحرب، وبهذه الصفة يستطيع الرئيس إدخال القوات الأمريكية في عمليات حربية، دون أن يسبقها إعلان حرب رسمي من قبل الكونجرس، كما فعل الرئيس روزفلت الذي أشرك أمريكا في الحرب العالمية الثانية، وأرسل القوات إلى أوربا، ثم أعلن الكونجرس بعد ذلك الحرب، وفعل ذلك أيضاً ترومان في كوريا عام 1950 وجونسون في

فيتنام عام 1964، وكلاهما أدخل القوات الأمريكية في حرب فعلية دون إعلانها رسمياً .

ويتمتع الرئيس في حالة الحرب بصلاحيات واسعة جداً، تخوله مصادرة الأشخاص والأموال لأجل الدفاع الوطني. وهذه الصلاحيات خطيرة، وقد استعملها بعض الرؤساء، مثل ابراهام لنكولن أثناء الحرب الأهلية، والرئيس ولسون في الحرب العالمية الأولى، وكذلك في عهد روزفلت في أثناء الحرب العالمية الثانية .

• رابعاً : إدارة العلاقات الخارجية :

يتولى الرئيس رسم وإدارة السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية، فهو الذي يختص بتعيين السفراء والقناصل بموافقة مجلس الشيوخ، ويتسلم أوراق اعتماد السفراء الأجانب، وله وحده حق الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية دون إشراك الكونجرس، على اعتبار أن الاعتراف اختصاص تنفيذي، والقاعدة العامة هي امتناع الكونجرس عن التدخل في المسائل التنفيذية دون نص صريح .

ويقرر الدستور للرئيس حق عقد المعاهدات والاتفاقات مع الدول الأجنبية، ولكن تحت رقابة مجلس الشيوخ، إذ يتطلب الأمر أخذ مشورته قبل إبرام المعاهدة، ومصادقته بأغلبية الثلثين بعد إبرامها لكي تصبح نافذة. ولكن جرى العمل على عدم إشراك مجلس الشيوخ قبل إبرام المعاهدات وفي أثنائه. وإنما يستقل الرئيس وممثلوه بذلك، وانحصر دور المجلس بسلطة التصديق اللاحق أو عدمه، ومع ذلك ظلت سلطة مجلس الشيوخ فعالة، لأنه رفض في أحيان كثيرة التصديق على معاهدات أبرمها الرئيس، ومن أمثلة ذلك معاهدة فرساي بعد الحرب العالمية الأولى عام 1920، ولضمان تجنب معارضة الكونجرس يستطيع الرئيس عقد اتفاقات مع الدول الأجنبية، ولكن بصيغة اتفاق تنفيذي EXECUTIVE AGREEMENT بدون أن يمر على مجلس الشيوخ[1].

---

(1) انظر : القسم الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية .

- **خامساً : اختصاصات الرئيس ذات الطابع القضائي :**

يقرر الدستور الأمريكي[1] أن للرئيس حق إصدار العفو العام عن الجرائم، فله حق إلغاء العقوبة الجنائية أو تخفيضها، أو وقف تنفيذها، وأيضاً حق العفو عن الجرائم التي ترتكب ضد قوانين الولايات المتحدة، إلاّ في حالات المحاكمة الجنائية أمام الكونجرس، ويلاحظ أن الإعفاء من العقوبة حق مقرر لرئيس الدولة، سواء في النظام الرئاسي أو البرلماني، ولكن الرئيس الأمريكي يملك فوق ذلك الإعفاء عن الجرائم أيضاً، وهو ما يسمى بالعفو الشامل، أي أن يرفع عن الفعل وصف الجريمة، بالنسبة لمن شملهم الإعفاء. وهذا الحق يتصف بالغرابة، لأنه مقرر للبرلمان في جميع النظم النيابية، ومن ثم فإعطاؤه للرئيس يمثل مخالفة لركن أساسي من أركان النظام الرئاسي، ألا وهو ركن الفصل بين السلطات .

وينبغي ملاحظة أن هناك شرطين على حق الرئيس في مباشرة العفو العام، هما أن تكون الجريمة قد ارتكبت ضد قوانين الاتحاد، وليس ضد قوانين إحدى الولايات من ناحية، ما لم تكن الجريمة قد اتخذت بشأنها إجراءات المحاكمة الجنائية أمام الكونجرس .

- **سادساً : اختصاصات الرئيس ذات الطابع التشريعي :**

يستطيع الرئيس الأمريكي استثناءً من مبدأ الفصل بين السلطات التدخل في النشاط التشريعي للكونجرس من ناحيتين :-

- **أولاهما:** حقه في أن يقدم توصيات تشريعية من خلال إخطاره للكونجرس بأحوال الاتحاد من وقت لآخر .

- **وثانيتهما:** حق الرئيس في استخدام الاعتراض التوقيفي على القوانين التي يقرها الكونجرس، ويسمى توقيفاً لأن أثره ليس إعدام القانون الصادر تماماً، وإنما مجرد وقفه وإرجاعه إلى البرلمان، بحيث إذا عاد ووافق عليه بأغلبية خاصة يسقط الاعتراض. ولقد نصت المادة الأولى من الدستور على حق الرئيس في الاعتراض، وقررت أن كل مشروع يوافق عليه مجلس الكونجرس يقدم للرئيس قبل أن يصير قانوناً، فإن وافق عليه أصبح قابلاً للنفاذ، وإلا أعاده بأوجه اعتراضه إلى مجلس الشيوخ والنواب لإعادة النظر فيه. وللمجلسين إسقاط الاعتراض وجعل القانون قابلاً للنفاذ بالتصويت عليه بأغلبية الثلثين .

(1) انظر : القسم الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية .

♦ ب ـ الكونجرس :

يسمى برلمان الولايات المتحدة الكونجرس، نسبة إلـى الكونجـرس الأول الذي انعقد في عام 1776 في فيلادلفيا، وأعلن اسـتقلال المسـتعمرات الثـلاث عشرة، وقد أطلقت تسمية الكونجرس على البرلمان الاتحادي الذي أوجده دستور عام 1787 على الرغم من الاختلاف الكبـير القـائم بيـن الكونجـرس الأول والكونجرس الثاني من حيث طبيعتهما القانونية وصلاحياتهما .

وبمقتضى الفقرة الأولى من المادة الأولى، يتألف الكونجرس من مجلسـين: واحد للنواب، وآخر للشيوخ .

□ 1- مجلس النواب **HOUSE OF REPRESENTATIVES**

يمثل مجلس النواب الشعب الأمريكي على أساس التوزيع العـددي لسـكان الولايات، بواقع نائب واحد لكل 400 مواطن تقريباً، على أن يكون لكل ولايـة نائب واحد على الأقل مهما قل عدد سكانها، ويبلغ عدد أعضاء مجلس النـواب الحالي 435 عضواً .

ومدة مجلس النواب سنتان فقط، بعدهما يتم تجديد المجلس بالكامل، على أن تتوافر بالمرشح ثلاثة شروط هي: أن لا يقل سـن المرشـح عـن الخامسـة والعشرين، وأن يحمل الجنسية الأمريكية، وألا تقل مدة اكتسـابها عـن سـبع سنوات، كما يشترط أن يكون مقيماً، في زمن الانتخابات، في الولاية التي يرشح نفسه عنها .

□ 2- مجلس الشيوخ **SENATORS**

ومجلس الشيوخ هو المجلس الذي يمثل الولايـات الداخلـة فـي الاتحـاد الأمريكي، بواقع عضوين عن كل ولاية، مهما كان حجمها أو عدد سـكانها[1]، لضمان تحقيق المساواة بينها. ويبلغ عدد أعضاء المجلس مائة شيخ، منتخبيـن لمدة ست سنوات، يتجدد ثلثهم كل سنتين، مع موعد الانتخابات النيابية .

---

(1) وهنا يكمن الفرق بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب، فولاية نيويورك مثلا تضم اكثر من ثمانية عشر مليوناً من السكان، في حين أن عدد ألا سكا لا يتجاوز المائتين وخمسـين ألفـاً، وتختص الولاية الأولى بواحد وأربعين عضوا في مجلس النواب، وشـيخين فقـط، والثانيـة بنائب واحد، وشيخين أيضا .

وقد كانت المجالس النيابية في الولايات هي التي تقوم بتعيين ممثليها في مجلس الشيوخ، ولكن اعتباراً من التعديل السابع عشر للدستور في عام 1913 أصبح انتخاب الشيوخ يجري مباشرة من قبل الشعب .

ويشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل، فضلاً عن تمتعه بالجنسية الأمريكية منذ تسع سنين، وأن يكون مقيماً في الولاية التي يرشح نفسه عنها .

وقد حرص الدستور الأمريكي على أن يجعل من نائب رئيس الولايات المتحدة، الذي تم انتخابه بجانب انتخاب الرئيس، رئيساً أصلياً لمجلس الشيوخ على ألا يكون له حق التصويت إلاّ في حالة تعادل الأصوات .

□ 3- اختصاصات الكونجرس :

السلطة التشريعية هي الاختصاص الرئيسي للكونجرس بموجب الدستور، فضلاً عن مباشرته لاختصاصات أخرى، كالاختصاص التأسيسي والاختصاص القضائي. ولكن قبل بيان هذه الاختصاصات، لا بد من توضيح أن المجلسين يعقدان اجتماعاتهما بصورة منفردة، ولا يلتئمان بهيئة مؤتمر إلا في حالات خاصة، منها فرز أصوات الناخبين الرئاسيين لرئاسة الولايات المتحدة، وللاستماع إلى خطاب الرئيس. ولكل من المجلسين دورة عادية واحدة في السنة تبدأ في الثالث من شهر كانون الثاني، وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر تموز، ويجوز تمديد الدورات العادية في الظروف الاستثنائية، كما يجوز عقد دورات غير عادية. ومن أجل منع عرقلة أعمال أحدهما من قبل الثاني اشترط الدستور عدم جواز تأجيل اجتماعات أحد المجلسين لمدة تزيد على الثلاثة أيام إلاّ بموافقة المجلس الآخر .

❖ أولاً : الاختصاص التشريعي :

الاختصاص الرئيسي للكونجرس هو الاختصاص التشريعي، ويمارسه المجلسان على قدم المساواة، إلا فيما يتعلق بقوانين الضرائب، حيث يعود حق المبادرة بشأنها إلى مجلس النواب. وفي حالة اختلافهما على اقتراح قانون يتم تشكيل لجنة مصالحة تضم ممثلين عن المجلسين تحاول وضع مشروع موحد يحظى بموافقة الطرفين، وإذا تعذر ذلك يهمل القانون المختلف عليه .

❖ ثانياً : الاختصاص التأسيسي :

إن سلطة الكونجرس في اقتراح تعديل الدستور الاتحادي، هي واحدة من طريقتين[1] نصت عليهما المادة الخامسة، إذ يستطيع الكونجرس أن يعد مشروع التعديل، وبعد أن يحظى بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلسين يعرض على الولايات الأعضاء في الاتحاد، حيث يتطلب نجاح مشروع التعديل حصوله على تصديق ثلاثة أرباعها، سواء بوساطة سلطاتها التشريعية العادية أو بوساطة جمعيات تأسيسية تنعقد لهذه الغاية[2]. وقد عُدّل الدستور الأمريكي ستاً وعشرين مرة، جرت جميعها بوساطة الكونجرس .

❖ ثالثاً : الاختصاص الانتخابي :

يملك الكونجرس صلاحية انتخاب رئيس الولايات المتحدة، ونائبه، في حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة من قبل الهيئة الانتخابية الرئاسية. إذ يتولى مجلس النواب اختيار الرئيس من بين ثلاثة من المرشحين الذين حصلوا على أعلى الأصوات، ويتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس من بين الاثنين الذين حصلا على أعلى الأصوات .

❖ رابعاً : اختصاصات الكونجرس ذات الطابع التنفيذي :

إن القاعدة العامة السائدة في الولايات المتحدة كبلد رئاسي هي قاعدة الفصل بين السلطات، غير أن هذا الفصل ليس مطلقاً بل هو مرن، حيث قرر واضعو الدستور الأمريكي بعض الاختصاصات ذات الطابع التنفيذي للكونجرس، وخاصة في مجالي تعيين كبار الموظفين والسياسة الخارجية.

إذ أن تعيين كبار الموظفين ــ كالسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا ــ من قِبَل الرئيس يجب أن يحظى بموافقة مجلس الشيوخ، وحتى بالنسبة لتعيين الوزراء، إلا أن العرف قد جرى على ألا يعترض المجلس على أشخاص الوزراء الذين يختارهم الرئيس .

وفي مجال السياسة الخارجية يتطلب الدستور مشورة مجلس الشيوخ قبل إبرام المعاهدات، كما يتطلب المصادقة عليها بأغلبية الثلثين، وقد سبق بيان ذلك.

---

(1) إن الطريقة الثانية هي دعوة جمعية تأسيسية خاصة بالاتحاد، بناء على رغبة ثلثي المجالس التشريعية للولايات.

(2) يعود اختيار أي من الطريقتين إلى الكونجرس نفسه.

❖ خامساً : اختصاصات الكونجرس ذات الطابع القضائي :

واستثناءً من مبدأ الفصل بين السلطات؛ أناط الدستور بالكونجرس بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي. ذلك أنه أعطى للكونجرس وحده حق اتهام كبار الشخصيات السياسية ومحاكمتهم، أي اتخاذ إجراءات الامبيشمنت THE EMPEACHMENT ، وبها يستطيع مجلس النواب توجيه الاتهام في حالة قيام جريمة الخيانة أو الرشوة، أو غير ذلك من الجنايات أو الجنح الكبرى، ويتولى مجلس الشيوخ إجراء المحاكمة ويأخذ مجلس النواب قراراته في هذا الشأن بالأغلبية البسيطة، أما أحكام مجلس الشيوخ فتصدر بأغلبية الثلثين، ويرأس مجلس الشيوخ عند إجراء المحاكمة رئيس المحكمة العليا. والحكم على أية حال لا يمكن أن يتجاوز عقوبة عزل الرئيس وحرمانه من ممارسة أية وظيفة حكومية .

- ج ـ المحكمة العليا :[1]

أودعت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور السلطة القضائية في المحكمة العليا، وفي محاكم أدنى مرتبة قد ينشئها الكونجرس، أي أن الدستور جعل المحكمة العليا على سائر المحاكم الاتحادية، ومنه تستمد وجودها واختصاصاتها، في حين أن المحاكم الاتحادية الأخرى تنشأ وتتحدد صلاحياتها بموجب القوانين العادية التي يضعها الكونجرس .

ولا يخلو التنظيم القضائي في الولايات المتحدة من التعقيد، وذلك لتأثره بالتنظيم الحيادي. إذ أن هناك محاكم خاصة بالولايات، إلى جانب المحاكم الخاصة بالدولة الفدرالية. ولكن يهمنا في هذه الدراسة المحكمة العليا فقط.

- 1- تنظيم المحكمة العليا :

تتألف المحكمة العليا من رئيس المحكمة CHIEF JUSTICE ومن ثمانية أعضاء ASSOCIATE JUSTICE ، يعينهم رئيس الجمهورية، بعد موافقة مجلس الشيوخ على مدى الحياة .

---

[1] للمزيد من التفاصيل عن المحكمة العليا انظر: آدمون رباط: مصدر سابق1/ 518، إسماعيل الغزال: مصدر سابق، ص 368 ؛ أندريه هوريو: مصدر سابق1/ 421، وكذلك ايدوريا : المدخل إلى العلوم السياسية، ص 213.

ولرئيس المحكمة العليا دور كبير، حيث يعد ثاني شخصية بعد رئيس الولايات المتحدة. وقد خصه الدستور بوظيفتين مهمتين ، هما :

❖ **أولا:** رئاسة مجلس الشيوخ عندما يتولى هذا المجلس صلاحيته الدستورية الخاصة بمحاكمة رئيس الولايات المتحدة نتيجة تحريك إجراءات الامبيشمنت .

❖ **ثانيا:** تحليف رئيس الولايات المتحدة اليمين الدستورية في حفلة تنصيبه إثر انتخابه .

وكما قدمنا يعود إلى الرئيس اختصاص تعيين قضاة المحكمة العليا، بعد موافقة مجلس الشيوخ، ولكن ليس للرئيس أو لأية سلطة أخرى الحق بإقالتهم، ما داموا يقومون بواجباتهم، وما دامت سيرتهم حسنة[1].

□ 2- اختصاصات المحكمة العليا :

تتمتع المحكمة العليا في الولايات المتحدة بصلاحيات واسعة تفوق مثيلاتها في الدول الأخرى، حيث تختص بوظيفة قضائية ذات طابع سياسي، فضلا عن وظيفتها القضائية الخالصة من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنها لا تقتصر على مراقبة تطبيق القانون فقط ــ عند نظرها للقضايا المرفوعة إليها من المحاكم الأدنى درجة ــ وإنما تراقب الوقائع أيضا. فضلا عن أن الولايات المتحدة من دول القضاء الواحد. ومن هنا فإن المحكمة العليا هي قاضي القانون العام كما هي قاضي القانون الخاص .

وفي مجال بيان اختصاصات المحكمة العليا سوف لن نتكلم إلا على وظيفتها القضائية ذات الطابع السياسي، والتي تنحصر في الرقابة على الاتحاد وفي الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وكما يأتي :

❖ **أولا : الرقابة على الاتحاد :**

المقصود بالرقابة على الاتحاد هو احترام توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور بين السلطات المركزية وبين الولايات، وإجبار كل منهما على احترام هذا التوزيع .

---

(1) انظر: الفقرة الأولى من المادة الثالثة. وجدير بالملاحظة أن تقدير انحراف السلوك لدى قضاة المحكمة العليا، أو القضاة الأقل درجة، لا يتحقق إلا في حالة اتخاذ إجراءات الامبيشمنت ضدهم، كما حدث في عام1969 حين اتهم رئيس المحكمة العليا، وأحد قضاتها، بفضيحة قبضهما أموالا من مؤسسات خاصة .

وجدير بالإشارة أن الرقابة على الاتحاد هي رقابة اجتهادية من صنع المحكمة العليا، وأن الدستور لم ينص على ماهيتها، ولم يبين أي إجراء لمنع التجاوزات على الاتحاد .

ومظهر الرقابة على الاتحاد يتجلى عملياً بقيام المحكمة العليا بنظر الأحكام الصادرة عن المحاكم المختلفة، والتأكد من أن محاكم الولايات تعمل على توقيف القوانين التي تضعها المجالس النيابية إذا صدرت مخالفة للدستور الاتحادي .

لقد ساهم الشكل الاتحادي للدولة الأمريكية في نشأة هذه الرقابة، إذ يفترض هذا الشكل ضرورة توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية، وبين سلطات الولايات، مما يؤدي بالضرورة إلى وجود سلطة تشرف على احترام هذا التوزيع وتكفل احترام قواعد الدستور الاتحادي، إذ لا يمكن أن يكون لتوزيع الاختصاصات الدستورية أية قيمة عملية إذا كان في الوسع مخالفة حدودها .

❖ **ثانياً : الرقابة على دستورية القوانين :**

المقصود بالرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء بالتحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور، انطلاقا من أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وأن السلطة التشريعية ملزمة بحدود أحكامه، فيما يصدر عنها من قوانين، فإذا خالفت القوانين الصادرة عنها نصوص الدستور غدت باطلة وغير دستورية .

وهذه الرقابة كسابقتها لا تجد أساسها في الدستور، وإنما هي من صنع المحكمة العليا. فقد كانت المحاكم الأمريكية تطبق في أول الأمر جميع القوانين على حالتها دون محاولة التعرض لبحث دستوريتها، إلى أن قامت المحكمة العليا فأقرت للقضاء بحق الرقابة على الدستورية، وذلك في حكمها الشهير الذي أصدره رئيسها: القاضي مارشال MARSHALL عام 1803، في قضية

" ماربوري " ضد " ماديسون جي " ، وهو أول حكم أصدرته المحكمة العليا، وقضت فيه صراحة بعدم دستورية قانون صادر عن الكونجرس، تأسيساً على مبدأ علو القوانين الدستورية على القوانين العادية، وأقرت أن من واجب القضاء أن يعمل على تطبيق القانون الأعلى، إذا ما تعارض مع قانون آخر يدنوه في المرتبة[1].

---

(1) راجع في حيثيات هذا الحكم : أحمد كمال أبو المجد: مصدر سابق، ص 13.

والوسيلة الرئيسية المتبعة في الولايات المتحدة في مراقبة دستورية القوانين هي وسيلة الدفع، أي أن الذي يتضرر من قانون معين، ويتشكك في دستوريته لا يبادر إلى رفع دعوى ضد هذا القانون يطلب إلغاءه، وإنما ينتظر إلى حين اتخاذ إجراءات تطبيقه في دعوى معينة، عندئذ يدفع بعدم تطبيقه لعدم دستوريته. فإذا ما تبين للمحكمة عدم دستورية القانون تمتنع عن تطبيقه بصدد النزاع المعروض عليها، ومن ثم يكون لحكم المحكمة الصادر في هذا الخصوص حجية نسبية ومقصودة على النزاع المطروح أمامها، ومما لا يؤثر في بقاء المدفوع بعدم دستوريته، فيظل سارياً ونافذاً في سائر الحالات الأخرى إلى أن يتم إلغاؤه أو تعديله من جانب السلطة التشريعية[1].

المبحث الثالث

النظام المجلسي

إلى جانب النظام البرلماني والنظام الرئاسي، هناك نظام نيابي ديمقراطي ثالث هو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية. وميزته أن العلاقة بين سلطاته تقوم على أساس التدرج، فلا تتعاون كما هو حال النظام البرلماني، أو ينفصل بعضها عن بعض كما هو حال النظام الرئاسي .

وقد منح المجلس النيابي أو الجمعية النيابية المكانة الأسمى بين سلطات الدولة الثلاث، حيث يعلو مركزها على مركز السلطتين الأخريين، ومن هنا جاءت تسمية هذا النظام .

وسنعرض: خصائص النظام المجلسي، ثم نتولى بيان تطبيقه في سويسرا، لكن قبل أن نبدأ لابد أن نلاحظ أن تطبيق هذا النظام محدود في الدول الديمقراطية، ولا يقارن بالنظام البرلماني، أو النظام الرئاسي الأكثر انتشاراً وذيوعاً .

---

(1) إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة، ص 246-247 .

المطلب الأول

خصائص النظام المجلسي

يمتاز النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية بميزتين أساسيتين هما

- – تنظيم العلاقة بين السلطات العامة على أساس التدرج.
- – ووضع الوظيفة التنفيذية في هيئة جماعية .

❖ أولا : التدرج بين السلطات :

يتميز النظام المجلسي بانعدام المساواة والتوازن بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وأن الهيئة التشريعية المنتخبة من الشعب تكون في مركز القمة من الهيئات الأخرى في الدولة. مع الإبقاء على مبدأ توزيع السلطات بين الهيئات الثلاث، حيث تتولى كل واحدة منها وظيفة من وظائف الدولة: التشريعية والتنفيذية، والقضائية. وليس صحيحاً – كما يبدو لنا– ما يعتقده البعض من أن النظام المجلسي يقوم على أساس تركيز السلطات ودمجها في البرلمان المنتخب من الشعب، هذا البرلمان يقبض ـــ كما يذهبون ـــ على ناصية الأمور ويضطلع بالسلطات كافة سواء التشريعية أو التنفيذية.

لقد ميز النظام المجلسي السلطة التشريعية، وبوأها المكانة الأعلى بين سلطات الدولة، ولكن دون أن تقوم بمباشرة جميع وظائف الدولة، وإنما تقتصر على مباشرة وظيفتها، فضلاً عما تملكه من سلطات في مواجهة الهيئة التنفيذية، في الإشراف والمراقبة إلى درجة جعلتها في مركز التابع. حيث يقوم البرلمان بانتخاب أعضاء الحكومة، ويلزمها بمراعاة السياسة العامة التي يضعها، ويوجه لها الأوامر، ويتولى التعقيب على قراراتها، بالإلغاء أو التعديل، كما يجعل البرلمان من أعضاء الحكومة عرضة للأسئلة والاستجوابات والمساءلة السياسية حول قيامهم بواجباتهم وتنفيذهم للقوانين والتزامهم بالسياسة العامة للبرلمان، وله عزلهم عند ثبوت مسئوليتهم .

وفي المقابل ليس ثمة ـــ بالطبع ـــ أية رقابة أو تدخل أو تأثير من قبل الحكومة على البرلمان، كما هو الحال في النظام البرلماني، ولو وجد مثل هذا التأثير المقابل لانعدم التدرج وظهر التعاون. ومن هنا نؤكد أن النظام المجلسي كالنظام البرلماني كلاهما يقوم على توزيع السلطات. ولكن التدخل والرقابة

تكون من جانب البرلمان على الحكومة في النظام المجلسي، في حين يكون التدخل والرقابة متقابلا في النظام البرلماني .

❖ ثانيا : جماعية الجهاز التنفيذي :

إن الميزة الثانية للنظام المجلسي هي وضع الوظيفة التنفيذية في هيئة جماعية، خلافا لحل هذه الوظيفة في النظام البرلماني، حيث تمتاز بالثنائية، والنظام الرئاسي حيث تقوم على الوحدة. وسبب هذه الخاصية هو لضمان عدم اكتساب السلطة التنفيذية نفوذا كبيرا ومركزا قويا، وإنما تظل بمثابة التابع للهيئة التشريعية تختارها بنفسها، ويكون لها على تلك الهيئة سلطة العزل وسلطة إلغاء وتعديل قراراتها .

ولمزيد من ضمان جعل الهيئة التنفيذية في درجة أدنى من الهيئة التشريعية، لا يعطى رئيس هذه الهيئة مركزا متميزا على زملائه، وجعل مدة ولايته سنة واحدة دون إمكان التجديد له. وبذلك يظل دوره شرفيا، بدون سلطات متميزة .

المطلب الثاني

النظام المجلسي في الاتحاد السويسري

❖ أولا : التطور التاريخي :

مثلما تعد إنجلترا مهد النظام البرلماني، والولايات المتحدة منشأ النظام الرئاسي، فإن الاتحاد السويسري هو البلد الذي استقر وارتبط به نظام حكومة الجمعية .

وسويسرا بلد أوربي صغير يشكل ملتقى للأجناس والديانات، قربت بينهم الجغرافية وحملتهم على العيش جنبا إلى جنب في هضاب الألب ووديانه، فوجود ثلاثة أجناس رئيسية: الألمانية، والفرنسية، والإيطالية، وديانتان هما الكاثوليكية، والبروتستانتية، لم يحل دون اشتداد التقارب، بدلا من تكوين دويلات صغيرة .

ولقد نشأت دولة سويسرا على شكل اتحاد تعاهدي[1] CONFEDERATION في بداية الأمر، بموجب معاهدة صداقة، عقدت بين

(1) تضم المقاطعات السويسرية ثلاثة أجناس رئيسية هي: الألمانية ولها 14 مقاطعة، والفرنسية ولها 5 مقاطعات، والإيطالية ولها مقاطعة واحدة، وهناك لغات رسمية معترف =

ثلاث مقاطعات هي: أوري، وشفيدس، وأونترفالدن، في عام 1291، للدفاع عن نفسها ضد النمسا والإمبراطورية الجرمانية، وعلى مدى قرون تزايد عدد المقاطعات المنضمة إلى سويسرا، إلى أن بلغت ثلاث عشرة مقاطعة في عام 1513، جميعها ألمانية بأصلها ولغتها، عدا مقاطعة فرنسية واحدة. ثم حصل الاتحاد السويسري على اعتراف الدول المجاورة بموجب معاهدة ويستفاليا في عام 1648 .

وفي عام 1798 أصبح عدد المقاطعات تسع عشرة مقاطعة، ثم اثنتين وعشرين في عام 1813، وهو العدد الذي بقي عليه التحالف السويسري حتى اليوم .

وجدير بالإشارة أنه ومنذ نهاية القرون الوسطى وحتى الثورة الفرنسية، حل الاتحاد محل التحالفات القديمة، تحت قيادة مؤتمر سنوي، يسمى مجلس الديت، يتكون من مندوبين اثنين عن كل مقاطعة، ويتخذ قراراته بالإجماع، وقد نجح هذا النظام في سويسرا، على الرغم من ضعف صيغته، وذلك لوجود مصالح اجتماعية ودينية مشتركة .

وما إن احتلت الجيوش الفرنسية الأراضي السويسرية في عام 1798، حتى فرضت حكومتها، جمهورية موحدة غير قابلة للتجزئة. بموجب دستورها الأول الصادر في 12 نيسان سنة 1798 .

غير أن هذا التوحيد المطلق كان منافيا لطبيعة السويسريين، مما دفعهم إلى الثورة على الحكومة المحلية سنة 1800 ، فاستدرك نابليون هذه الحقيقة، وقرر بموجب " قانون الوساطة " العودة إلى النظام الكونفدرالي مع قليل من المركزية، حيث أصبحت قرارات الديت تصدر بالأغلبية بدلا من الإجماع . وبعد انهيار نابليون وعودة الملكيات الرجعية ظافرة عادت سويسرا إلى نظام التحالف القديم، ووضعت نظامها الدستوري، بموجب "الميثاق الاتحادي " المؤرخ في 7 آب سنة 1815، الذي حاول التوفيق بين أنصار المركزية مؤيدين من المقاطعات الألمانية البروتستانتية، والاستقلالية مؤيدين من المقاطعات الفرنسية الكاثوليكية .

= بها هي: الألمانية، والفرنسية، والإيطالية، بالإضافة إلى الرومانشية التي اعترف كلغة رسمية في عام 1937. انظر: أدمون رباط : مصدر سابق . 1 / 587 .

غير أن الصراع بين هذين الاتجاهين أدى إلى نشوب حرب أهليـــة ســنة 1846، انتهت بانتصار الاتحاديين، وفتح الطريق أمام نظام أكثر عصرية تكرس في دستور 12 أيلول سنة 1848 .

وقد تحولت سويسرا من نظام التحالف السابق، إلى دولة اتحادية صحيحـــة وإن تمسك الدستور بالتسمية القديمة[1]. وقد اتجه الاتحاد نحـــو توثيـــق عـــراه. حيث مازال البعض ــ حتى بعد دستور 1848 ــ يدعو إلى الوحدة الشاملة، ممـــا فتح الطريق إلى إصدار دستور جديد هو دستور 29 نيسان ســـنة 1874، الـــذي أوجد صياغة جديدة للدستور السابق مع الإبقاء على خطوطه الكبرى، وســـمح بزيادة سلطات الجهاز المركزي للدولة .

❖ ثانياً : المؤسسات الدستورية في سويسرا :

إن السلطات العامة في سويسرا ــ كما في غيرها ــ ثلاث هي:ــ

- – السلطة التشريعية وتتولاها الجمعية الاتحادية.
- – والسلطة التنفيذية ويباشرها المجلس الاتحادي.
- – والسلطة القضائية بيد المحكمة الاتحادية .

◆ أ ــ الجمعية الاتحادية :

تتألف هذه الجمعية من مجلسين هما : المجلس الوطني ، ومجلس الدول.

◻ 1- المجلس الوطني :

ويمثل الشعب السويسري، على أساس نائب واحد لكل 25 ألـــف مواطـــن تقريبًا [2]. على أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل [3]، ينتخبون لمدة أربع سنوات، وفق نظام التمثيل النسبي .

---

(1) تسمى سويسرا إلى اليوم " بالتحالف السويسري " على الرغم من أن دستورها النافذ أقام دولة اتحادية صحيحة، وهذه التسمية ليست سوى أثر من الماضي البعيد، لا يدل على حقيقـــة الوضع .

(2) يبلغ عدد أعضاء المجلس الوطني حوالي مائتي عضو، قياسا إلى عدد السكان البالغ أكثر من خمسة ملايين ونصف .

(3) انظر : المادة 72 من الدستور السويسري النافذ لعام 1874 .

ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الوطني أن يكون سويسري الجنسية، ومتمتعا بالحقوق السياسية، وبالغا إحدى وعشرين سنة من عمره[1].

وللمجلس الوطني دورة عادية واحدة في السنة. وفي كل دورة عادية من دوراته ينتخب المجلس رئيسا ونائبا للرئيس، على ألا يعاد انتخاب أي منهما لدورتين متتاليتين .

- 2- مجلس الدول :

ويمثل مجلس الدول المقاطعات الداخلة في الاتحاد على أساس نائبين عن كل مقاطعة. أي أن عدد أعضاء المجلس 44 عضوا، ينتخبون بطرق مختلفة من قبل المقاطعات. ففي خمس عشرة مقاطعة ينتخبون بوساطة الشعب، وفي أربع أخرى بوساطة مجالسها، وفي البقية تختارهم المجالس البلدية. أما بالنسبة لمدة العضوية فهي سنة في بعض المقاطعات، وسنتان في أخرى، وأربع في البقية .

ولمجلس الدول دورة عادية واحدة في السنة أيضا. ينتخب في كل دورة عادية رئيسا ونائبا للرئيس ـ كما هو الحال في المجلس الوطني ـ على ألا تنحصر رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة بيد نواب نفس المقاطعة في دورتين متتاليتين:.

- 3- اختصاصات الجمعية الاتحادية :

القاعدة أن كل مجلس من مجلسي البرلمان يجتمع على حدة، ولا تعقد اجتماعات مشتركة بينهما إلا في أحوال خاصة نص عليها الدستور للقيام ببعض المهام هي :

- – انتخاب المجلس الاتحادي وانتخاب رئيسه ونائبه .
- – انتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية .
- – تعيين قائد الجيش .
- – الفصل في الخلافات حول توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية.

أما بالنسبة لقوة كل من المجلسين فإن الدستور السويسري أخذ بمبدأ المساواة بينهما، إلا أن كفة المجلس الوطني تكون أرجح في الاجتماعات

(1) انظر المادة 75 من الدستور المذكور.

المشتركة، لأن عدد أعضائه أكثر من عدد أعضــاء مجلـس الـدول، ولكـون القرارات تؤخذ بأغلبية الحاضرين .

أما بالنسبة لأهم الاختصاصات الأخرى ، فهي[1]:

- **أولا: إصدار القوانين :**

لقد أعطى الدستور حق المبادأة في اقتراح القوانيـن لكـل مـن مجلسـي البرلمان، وللمقاطعات، وللمجلس الاتحادي . وفي جميع الأحوال يجب موافقـة أحد المجلسين على مشروع القانون، لكي يحال إلى المجلس الآخر. وإذا صـادق مجلسا الجمعية على مشروع القانون أصبح نافذاً .

- **ثانياً: عقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية،** وإقرار المعاهدات التـي تعقدهـا المقاطعات فيما بينها .

- **ثالثاً: اتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ استقلال سويسرا وحيادها،** وحمايتـها من الاعتداء الخارجي .

- **رابعاً: حفظ الأمن الداخلي** ، وضمان تطبيق دساتير المقاطعـات، وحمايـة أراضيها .

- **خامسا: وضع الميزانية العامة للدولة وإقرارها،** وعقد القـروض العامـة، والإشراف على واردات الدولة ونفقاتها .

- **سادساً: الإشراف العام على الجهازين القضائي والإداري للدولة .**

- **ب ـ المجلس الاتحادي :**

يتولى المجلس الاتحادي السلطة التنفيذية، وهو يتألف من سـبعة أعضـاء منتخبين من قبل الجمعية الاتحادية، في اجتماع مشـترك لأعضـاء مجلسـيها، وبأغلبية الأعضاء الحاضرين، ومدة ولاية المجلس أربع سنوات تبدأ بابتداء مدة المجلس الوطني، وتنتهي بانتهائها .

ويشـترط في المرشـح لعضوية المجلس الاتحادي نفس الشروط المطلوبة في عضوية المجلس الوطني ـ التي سبق ذكرها ـ كما لا يجوز وجود أكـثر من عضو واحد من نفس المقاطعة، ولا يجوز أيضاً الجمع بين عضوية المجلس

---

[1] انظر المادة 102 من الدستور السويسري.

الاتحادي وعضوية الجمعية الاتحادية[1].

وللمجلس الاتحادي رئيس ونائب رئيس، تنتخبهم الجمعية الاتحادية لمدة سنة غير قابلة للتجديد. ومع أن رئيس المجلس الاتحادي يعد رئيساً للدولة، إلا أنه لا يتمتع بأي امتياز على زملائه، حتى بما يعرف بحق الترجيح في حالة تعادل الأصوات .

- 4-اختصاصات المجلس الاتحادي :

لعل أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الاتحادي هي ما يأتي :

- 1- حق اقتراح القوانين .
- 2- تنفيذ القوانين والقرارات التي تصدرها الجمعية الاتحادية .
- 3- السهر على تطبيق الدستور الاتحادي ودساتير المقاطعات .
- 4- حفظ الأمن الداخلي للدولة الاتحادية .
- 5- إعداد مشروع الميزانية العامة للاتحاد .

ج - المحكمة الاتحادية :

تتولى المحكمة الاتحادية السلطة القضائية العليا في الاتحاد السويسري. وهي تتألف من ستة وعشرين قاضياً، وتسعة مساعدين تنتخبهم الجمعية الاتحادية، في اجتماع مشترك لمجلسيها، لمدة ست سنوات قابلة للتجديد بدون انقطاع .

ويستطيع كل مواطن الترشيح لعضوية المحكمة الاتحادية، لأن الشروط المطلوبة هي نفس الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجلس الوطني، على ألا يكونوا أعضاء في الجمعية الاتحادية أو المجلس الاتحادي[2]

أما صلاحيات المحكمة الاتحادية فهي شبيهة بصلاحيات المحكمة العليا في

---

(1) يراعي في انتخاب المجلس الاتحادي التقسيم الجغرافي، حيث جرت العادة على انتخاب أربعة أعضاء من المقاطعات الألمانية، وثلاثة أعضاء من المقاطعات الفرنسية. انظر : شمران حمادي : مصدر سابق، ص 165 .

(2) وعلى الرغم من أن كل مواطن يستطيع الترشيح لعضوية المحكمة، متى ما توافرت فيه الشروط أعلاه، فإن العادة جرت على انتخاب أعضاء المحكمة من بين المحامين المتمرسين.

الولايات المتحدة، لكونها تتولى الفصل في المنازعات التي تقع بين مقاطعة وأخرى، أو بين المقاطعات وبين السلطات الاتحادية .

وقد أناط الدستور السويسري ـ خلافاً للدستور الأمريكي ـ صراحة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين، على أن لا تتناول هذه الرقابة القوانين الاتحادية، وإنما تقتصر على القوانين المحلية، أي القوانين الصادرة عن هيئات المقاطعات التشريعية. والطريقة المتبعة هي طريقة الدعوى، حيث يستطيع كل فرد أن يطعن بدستورية القانون، متى ما توافرت المصلحة له بذلك .

وجدير بالملاحظة أن المحكمة الاتحادية هي المحكمة العليا في الاتحاد، لذلك فهي تتولى النظر في طلبات التمييز الموجهة إلى الأحكام الصادرة عن جميع المحاكم السويسرية. وهنا يجب أن نشير إلى أن لكل مقاطعة محكمة عليا، ومحكمة مدنية، وأخرى جنائية، فضلا عن مدع عام، وحاكم تحقيق، ومبلغ، وأن جميع قضاة هذه المحاكم والمدعي العام وحاكم التحقيق والمبلغ يأتون عن طريق الانتخاب[1].

المبحث الرابع

النظام المختلط

إلى جانب الأنظمة الديمقراطية المعروفة ظهر نظام جديد اصطلح على تسميته بالنظام المختلط[2]، لعل من أبرز أمثلته النظام المعمول به في فرنسا في ظل جمهوريتها الخامسة. ويبدو أن سبب التسمية يرجع إلى تردد نظام الحكم المختلط بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ومحاولته المزج بين عناصر النظامين، وتحقيق عناصر خاصة به تجمع بينهما، وسنعالج خصائص النظام المختلط، ثم بيان كيفية تطبيقه في فرنسا في المطلبين الآتيين :

---

(1) للمزيد من التفاصيل عن المحكمة الاتحادية في سويسرا، انظر : ميشيل ستيوارت : نظم الحكم الحديثة، ص 207.

(2) إن تسمية النظام المختلط هي التسمية الشائعة، ولكنها ليست الوحيدة، إذ يطلق بعض الفقهاء على هذا النوع من الأنظمة السياسية النظام شبه الرئاسي، وبعضه الآخر النظام شبه البرلماني .

المطلب الأول

خصائص النظام المختلط

قد يبدو غريباً أن يمزج النظام المختلط بين نظامين: هما في الأصل متعارضان. إذ يقوم النظام البرلماني ـ كما سبق القول ـ على ثنائية الجهاز التنفيذي، بحيث يوجد رئيس دولة غير مسؤول سياسياً، ولا يمارس سلطات حقيقية، وإنما مجرد سلطات اسمية وشرفية، إلى جانب الوزارة التي تتولى مباشرة السلطة التنفيذية الفعلية، كما يقوم النظام البرلماني على ركن ثان هو ركن التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث يكون للبرلمان حق مساءلة الوزارة سياسياً، سواء بصورة تضامنية أو فردية، مما يؤدي إلى إقالة الوزارة كلها، أو أحد الوزراء عند تحقيق مسئوليتهم، ومن ناحية مقابلة تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان سلاحاً موازياً .

أما النظام الرئاسي، وعلى عكس النظام البرلماني؛ فيقوم على وحدة السلطة التنفيذية، وحصر كامل وظيفتها في رئيس الجمهورية، حيث يسود ويحكم، وليس الوزراء سوى مساعدين له يعملون على تنفيذ سياسته. ومن ناحية ثانية يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات.

ومع وجود هذا التعارض بين النظامين البرلماني والرئاسي، وقيامهما على عناصر متعارضة، نجد بعض الدساتير المعاصرة تأخذ بنظام حكم يجمع بينهما، فتصبح له خصائص هي في حقيقتها مزج لعناصر مختلفة من النظامين البرلماني والرئاسي .

❖ أولا: ثنائية الجهاز التنفيذي :

تتكون السلطة التنفيذية في النظام المختلط من رئيس جمهورية منتخب من قِبَل الشعب، يسود ويحكم، ويتمتع باختصاصات حقيقية لا شرفية وهو الرئيس الفعلي، وإلى جانبه وزارة مسؤولة أمام البرلمان، مسئولية تضامنية وفردية، تشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها. وهكذا يشترك رئيس الدولة مع الوزارة في ممارسة الوظيفة التنفيذية، بحيث يصبح كلاهما سلطة تقرير حقيقية، تتوزع بينهما الاختصاصات بناءً على قواعد الدستور .

أما مسئولية طرفي السلطة التنفيذية؛ فإنها تتحقق تطبيقاً للمبدأ القائل (حيث توجد السلطة توجد المسئولية)، وتكون أمام الشعب بالنسبة لرئيس الدولة، وأمام البرلمان بالنسبة للوزارة .

❖ **ثانياً : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :**

تتحقق هذه الخاصية في النظام المختلط كما هي متحققة في النظام البرلماني، حيث يكون للسلطة التشريعية حق مساءلة الوزارة سياسياً، مسؤولية فردية أو تضامنية، وإسقاط الوزارة كلها أو أحد أعضائها نتيجة لهذه المسئولية .

ومن ناحية مقابلة تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان سلاحاً مقابلاً للمسئولية الوزارية .

وفي ضوء هذه الخاصية نجد أن النظام البرلماني يبدو متحققاً، كما لو كان كاملاً. يضعفه وجود الخاصية الأولى التي تفتح الباب لدخول النظام الرئاسي، وذلك لوجود رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب، والذي يملك اختصاصات فعلية جوهرية، يمارسها بنفسه أحياناً، وتشترك معه الوزارة في أحيان أخرى. ودوره ليس مجرد دور شرفي، وإنما هو دور حقيقي، بحيث تتعدى سلطته في أهميتها سلطة الوزارة .

المطلب الثاني

النظام المختلط في فرنسا

اعتدنا في دراستنا السابقة متابعة التطور التاريخي للأنظمة الدستورية المختلفة، وفي حالة فرنسا فإن نظامها الدستوري المختلط لم يظهر إلا في عام 1958، بعد قيام الجمهورية الخامسة، حيث حاولت قبل ذلك تطبيق نظم مختلفة. ومع ذلك نرى ضرورة متابعة التطورات الدستورية لفرنسا ــ بإيجاز ــ اعتبارا من قيام الثورة الفرنسية وذلك لأهميتها ولِغِنَي تجربتها. لذلك سنعمل على بيان التطور التاريخي قبل الدخول في كيفية تطبيق النظام المختلط في فرنسا .

❖ **أولا : التطور التاريخي :**

لئن اعتبر الفقهاء بريطانيا أم البرلمانات، فإنه يُنظر إلى فرنسا موئلاً للدساتير المتنوعة. ذلك أنه منذ ثورتها الكبرى مرت عليها دساتير شتى، وأنظمة

سياسية تعطي للباحث مادة وفيرة لدراسة التطورات الدستورية، في مراحل متعددة، لعلها خمس مراحل، نلخص أهم أحداثها، كما يأتي :-

- - المرحلة الأولى 1789 – 1814 :

في 5 نيسان انعقدت جمعية الطبقات العامة بناء على دعوة لويس السادس عشر من أجل الحصول على أموال جديدة . إلا أن هذه الجمعية التي كان لها أن تكون جمعية استشارية تحولت إلى جمعية وطنية تأسيسية اعتبارا من 17 حزيران، وبدت الملكية في فرنسا مقيدة لأول مرة، بعد أن كانت مطلقة طيلة قرون. وهكذا أحدث الانقلاب السياسي الكبير الذي يعرف بالثورة الفرنسية[1].

ولعل أشهر إنجاز للثورة الفرنسية هو قيام الجمعية الوطنية بإصدار وثيقة حقوق الإنسان والمواطن؛ التي تؤلف نقطة انطلاق للنظرية الديمقراطية المعاصرة في أوربا .

كذلك وضعت الجمعية الوطنية دستور فرنسا الأول في عام 1791، المؤلف من عدة قوانين دستورية متوالية، أولها وثيقة حقوق الإنسان والمواطن، وآخرها القانون الخاص بالملكية .

وقد تميز هذا الدستور بثلاث خصائص أساسية، هي :-

- **أولا:** تحويل الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة بالدستور.
- **ثانيا:** إناطة الوظيفة التشريعية إلى الجمعية الوطنية.
- **ثالثا:** الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .

ولم يدم الدستور أكثر من سنة واحدة، حيث اتهم الملك بالتعاون مع الأعداء، واشتعلت الثورة من جديد في 21 آب سنة 1792، وباشرت الجمعية الوطنية مسؤولية الحكم، بعد تعليقها لسلطات الملك، ودعوتها لانتخاب جمعية تأسيسية باسم الكونفانسيون GONVENTION لوضع دستور جديد.

وكان أول قرار للجمعية التأسيسية هو إلغاء الملكية وإعلان الجمهورية، وهي الجمهورية الأولى في التاريخ الدستوري الفرنسي .

---

(1) يحتفل الفرنسيون بعيدهم الوطني بتاريخ 14 تموز، وهو ذكرى هجوم الجماهير الغاضبة على سجن الباستيل وتدميره في 14 تموز عام 1789 .

كما وضعت الجمعية دستورا جديدا في 24 حزيران سنة 1793 لتنظيم الجمهورية، إلا أنه لم يطبق بسبب المخاطر الخارجية والداخلية التي كانت فرنسا تتعرض لها منذ محاكمة الملك لويس السادس عشر وزوجته الملكة ماري انطوانيت، وتنفيذ حكم الإعدام فيهما .

ونتيجة لهذه الأوضاع اضطرت الجمعية التأسيسية إلى إيلاء السلطة التنفيذية إلى لجنة عُرفت باسم لجنة السلام العامة برئاسة روبسبير، مارست الحكم بشكل دكتاتوري، وقد بقيت هذه الحكومة في السلطة حتى 26 تشرين الأول سنة 1795، حيث استعادت الجمعية سلطتها، وما لبثت أن وضعت دستورا جديدا في 22 آب سنة 1795، يتميز بالاعتدال .

وقد انتهت حياة هذا الدستور بعد أربع سنوات من تطبيقه بالانقلاب الناجح الذي أحدثه الجنرال نابليون بونابرت .

ودستور سنة 1799 وتعديلاته هي القواعد الدستورية التي قام عليها العهد النابليوني، حيث تم تحويل الجمهورية إلى إمبراطورية، وتعيين بونابرت قنصلاً مدى الحياة. وهكذا تطور النظام الدستوري إلى دكتاتورية عسكرية سقطت بهزيمة فرنسا في الحرب سنة 1814 .

□ – **المرحلة الثانية 1814 – 1848 :**

وتبدأ هذه المرحلة بعودة الملكية إلى فرنسا، ممثلة بشخص لويس الثامن عشر الذي رفض الإقرار بمبدأ السيادة الوطنية، مستندا إلى حقه الإلهي الموروث عن أجداده في السلطة. وعلى هذا الأساس منح الملك دستورا لشعبه يسمى الشارت CHARTE ـ تضمن الحقوق الأساسية، كالمساواة، والحرية الشخصية، وحرية الصحافة، والحرية الدينية .. وسائر الحريات التي قررتها الثورة، ولم يكن سهلاً التراجع عنها، لأنها أصبحت جزءا من الفلسفة السياسية .

وقد أقر الشارت بسلطة الملك التي لا يستطيع أن يمارسها إلا بوجود مجلسين هما: مجلس الشيوخ، ومجلس النواب، على أساس التعاون بينهما، مما سمح بقيام نظام سياسي قريب من النظام البرلماني .

في سنة 1824 خلف شارل العاشر شقيقه لويس الثامن عشر في اعتلاء العرش، وحاول إعادة السلطان المطلق، مما أدى إلى نشوب ثورة 1830، وتسليم العرش إلى لويس فيليب من عائلة أورليان. فتم وضع دستور جديد أقر بمبدأ

السيادة الوطنية مصدرا لسلطة الدولة. مما اعتبر نصرا للديمقراطيـــة وللنظـــام البرلماني الذي جرى توطيده .

وجدير بالملاحظة ارتباط عودة آل بوربون إلى العـــرش بظفـــر الطبقـــة الأرستقراطية والقوى الرجعية، في حين تمـــيز عـــهد آل أورليـــان بصعـــود البرجوازية، وسيطرتها على الحكم، وفي نفس تلك الفترة، وعلى أثـــر إنشـــاء الصناعات الضخمة ظهرت الطبقة العاملة، ونتيجة للصراعات الاجتماعية نشبت ثورة 1848.

- **المرحلة الثالثة 1848 – 1870 :**

يُشَبِّهُ الفقهاء ثورة 1848 بالثورة الفرنسية الكبرى في عام 1789[1]،من عـــدة نواح، إلا أنهما يختلفان من حيث القوى المُسَيِّرة لكل منهما، حيث تتميز الثـــورة الأولى بأنها برجوازية، في حين كانت الثانية بروليتارية، وعلى أية حـــال فقـــد تألفت حكومة مؤقتة دعت إلى انتخابات عامة كان من نتيجتها أن تألفت جمعيـــة تأسيسية لوضع دستور للجمهورية، وهـــي الجمهوريـــة الثانيـــة فـــي التـــاريخ الدستوري الفرنسي .

وعلى الرغم من الطابع البروليتاري لثورة 1848، فإن البرجوازية ظفـــرت مرة أخرى بالسلطة، فوضعـــت الجمعيـــة التـــأسيسية دستورا لجمهوريـــة برجوازية، على أسس رأسمالية، تقوم على صيانة الملكية الفرديـــة، وضمـــان الحريات، مع إدخال أسلوب انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية، وذلك بـــالاقتراع العام .

وقد تم انتخاب لويس نابليون بونابرت أول رئيس لهذه الجمهورية. وبعـــد خلافه مع الجمعية الوطنية قام الرئيس بانقلابه الشهير في 2 كانون الأول ســـنة 1851، الذي جعله سيدا مطلقاً للجمهورية الثانية، تمهيداً لوضع دستور سنة 1852 الذي حـــول الجمهورية إلى إمبراطورية. والرئيس إلى الإمـــبراطور نـــابليون الثالث .

غير أن النظام الإمبراطوري تحول بالتدريج إلى نظام برلماني، ابتداء مـــن سنة 1860، ولكنه سقط في عام 1870 نتيجة لنشوب الثورة في باريس بعد هزيمة جيوش نابليون أمام بروسيا .

---

(1) انظر : اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص 266

- المرحلة الرابعة 1870 – 1946 :

على أثر نزول الجماهير الباريسية إلى الشوارع، تم تأليف حكومة مؤقتة للدفاع الوطني، ثم انتخاب جمعية تأسيسية، دام حكمها حتى عام 1875 في ظل الانقسام الحاصل بين الملكيين والجمهوريين الذي حُسِمَ في 30 كانون الثاني سنة 1875، بعد تصويت الجمعية لصالح الشكل الجمهوري، وبذلك نشأت الجمهورية الثالثة .

وخلال عام 1875 تم وضع الدستور الجديد، وهو عبارة عن ثلاثة قوانين دستورية، أرست أسس نظام حكم جمهوري برلماني، دام إلى سنة 1940، حيث انهار أمام الجيوش الألمانية في بداية الحرب العالمية الثانية.

وباحتلال الألمان لفرنسا تكون الجمهورية الثالثة قد انتهت، وقام عهد جديد عندما التأمت الجمعية الوطنية الفرنسية في فيشي، ومنحت المارشال بيتان صلاحية وضع دستور جديد وحكم فرنسا، فأصبح بيتان الحاكم المطلق الذي ركز جميع السلطات بين يديه تحت ظل الاحتلال .

إلا أن الجنرال شارل ديغول أعلن عدم اعترافه بحكومة بيتان، وعزمه على متابعة المقاومة، حتى تحرير فرنسا. وفي 24 نيسان سنة 1944 وعشية نزول الحلفاء على الشاطئ النورماندي، تم تشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية، التي حكمت البلاد، وحصرت جميع السلطات فيها إلى حين وضع دستور 27 تشرين الأول سنة 1946 .

- المرحلة الخامسة 1946 – إلى اليوم :

بعد استفتاء فاشل، جرى استفتاء جديد للشعب الفرنسي، تمت المصادقة فيه على الدستور، الذي أنشأ الجمهورية الرابعة، على أساس برلماني شبيه ببرلمانية الجمهورية الثالثة، إذ تم إنشاء سلطات ثلاث هي:ـ

* **البرلمان:** ويتكون من مجلسين : الجمعية الوطنية، ومجلس الجمهورية، مع إعطاء الأرجحية للجمعية الوطنية.

* **والسلطة التنفيذية :** وتتكون من رئيس الجمهورية بدون سلطات حقيقية.

* **والوزارة:** تتولى الوظيفة التنفيذية الفعلية،

فضلاً عن إنشاء مجلس أعلى للقضاء لمباشرة الوظيفة القضائية .

وقد تميزت الجمهورية الرابعة بانعدام الاستقرار السياسي نتيجة لتعدد الأحزاب، وتعدد الحكومات وضعفها، فضلاً عن الآثار الناجمة عن حرب التحرير الجزائرية .

وفي 13 نيسان سنة 1958 قام العسكريون الفرنسيون في الجزائر بعصيان مسلح سرعان ما احتواه الديغوليون، وفي أول حزيران اتخذت الجمعية الوطنية قرارا بضغط من الجيش بتعيين الجنرال ديغول رئيساً للحكومة، ومنحه ــ بعد ذلك ــ صلاحية وضع دستور جديد .

وفي 28 أيلول تم عرض مشروع الدستور على الاستفتاء، فكانت النتيجة موافقة الشعب بأغلبية ثمانين في المائة. وفي 4 تشرين الأول من سنة 1958 تم إصدار الدستور الجديد، وظهرت الجمهورية الخامسة إلى الوجود[1].

❖ ثانياً : المؤسسات الدستورية للجمهورية الخامسة :

تضمن دستور 4 تشرين الأول عام 1958 اثنتين وتسعين مادة[2]، موزعة على خمسة عشر باباً أنشأت ثلاث سلطات عامة هي: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وسنتولى بيان هذه السلطات، وكما يأتي:

◆ أ ــ السلطة التنفيذية:

ساير الدستورُ الجديدُ النظامَ البرلماني في الأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي، وتشكيله من رئيس الجمهورية ومن الوزارة، وخالفه في أنه لم يجعل للرئيس عددا من الصلاحيات الحقيقية، وإنما عمل على تقوية سلطاته، وجعله المقرر الرئيس لسياسة الدولة. وسنعالج كلاً من رئيس الجمهورية والوزارة وكما يأتي:-

---

(1) الواقع أن الشعب الفرنسي التف حول الجنرال ديغول الذي ظهر في تلك الفترة العصيبة بمظهر المنقذ . وقد تم انتخابه رئيساً للجمهورية، بأغلبية ساحقة. في 21 كانون الأول من عام 1958، بعد أن شغل منصب رئاسة الحكومة لمدة ستة أشهر .

(2) يجدر ملاحظة أن البابين الثاني عشر والثالث عشر ــ وهما يتضمنان اثنتي عشرة مادة ــ مخصصان لمجموعة الدول الفرنسية، وفي الواقع فإن هذا القسم فقد موضوعه. بعد أن نالت جميع الدول الأعضاء في الجامعة استقلالها الناجز .

➢ 1- رئيس الجمهورية

لقد حرص دستور 1958 على تقوية دور رئيس الجمهورية، سواء من حيث أسلوب اختياره، أو من حيث تعزيز اختصاصاته:ـ

❖ أولا: انتخاب رئيس الجمهورية :

يقوم الشعب بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر[1]، ويتعين أن يحصل الفائز على الأغلبية المطلقة في أول دورة. فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب مرة ثانية بين المرشحين الذين حصلا على أعلى الأصوات في الدورة الأولى، ويفوز من يحصل منهما على الأغلبية البسيطة [2]، وإن أصبح من الطبيعي أن أحدهما سيحصل على الأغلبية المطلقة [3].

وقد كان السبب في تعديل طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وتحويلها من الأسلوب غير المباشر إلى الأسلوب المباشر، هو العمل على تقوية مركز الرئيس، بعد أن أصبح يستمد وجوده من إرادة الأمة مباشرة. لذلك صار من الطبيعي أن تعلو سلطته سلطة الوزير الأول، وأن يتحرر من أي تبعية في مواجهة البرلمان .

◆ ثانياً : اختصاصات رئيس الجمهورية :

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات متعددة، لعل من أهمها دوره في السهر على احترام الدستور، وضمانه ــ باعتباره حكماً ــ لسير المنتظم للسلطات العامة، واستمرار بقاء الدولة. وهو الضمان للاستقلال الوطني، وعدم المساس

---

(1) انظر : المادة السادسة (معدلة سنة 1962) من دستور سنة 1958، وكان النص الأصلي للمادة المذكورة يجعل انتخاب رئيس الجمهورية على يد هيئة ناخبين، مكونة من أعضاء البرلمان، ومجالس المقاطعات، ومجالس أقاليم ما وراء البحار، والممثلين المنتخبين في المجالس البلدية. وقد بلغ عدد هؤلاء 80 ألف سنة 1958 .

(2) انظر : المادة السابعة .

(3) لكي يحق لأي مرشح أن يتقدم بترشيح نفسه عليه أن يحصل على تزكية مائة شخص على الأقل من أعضاء البرلمان، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو المستشارين العامين، أو المختارين المنتخبين، وأن يكون من بين هؤلاء المائة عشرة أشخاص منتخبين من محافظات أو أراضي ما وراء البحار . انظر : الفوائد التنظيمية في استفتاء 6 تشرين الثاني سنة 1962.

بإقليم الدولة، واحترام اتفاقيات مجموعة الدول الفرنسية والمعاهدات[1]، وفيما عدا هذا الاختصاص التقريري يمكن تقسيم صلاحياته إلى صلاحيات خاصة به يمارسها وحده، وصلاحيات يشترك مع الحكومة في ممارستها .

- **أ ــ أهم الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية :**

  - **1- تسمية رئيس الوزراء :**

أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق تعيين الوزير الأول، وحق إعفائه من منصبه، بناءً على تقديمه استقالة الحكومة[2].

وسلطة الرئيس في هذا المجال تلتقي مع النظام البرلماني، إذ على الرئيس أن يراعي القوى المكونة للجمعية الوطنية، عند تسمية الوزير الأول . حيث يتوجب تمتع الحكومة بثقة الجمعية .

  - **2- اللجوء إلى الاستفتاء :**

منح الدستور الحالي الحق إلى رئيس الجمهورية باللجوء إلى الاستفتاء بناء على اقتراح الحكومة، أو بناء على اقتراح مشترك من جانب مجلس البرلمان، وذلك في حالة أن يكون الاستفتاء موجهاً نحو مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو أن يتضمن مصادقة على اتفاقية تخص الجماعة الفرنسية،أو أن يرمي إلى السماح بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها ــ دون أن تتعارض مع الدستور ــ التأثير على سير المنظمات[3]. ويدخل في أمر الاستفتاء حالة

---

(1) انظر المادة الخامسة.
(2) انظر الفقرة الأولى من المادة الثامنة.
(3) لقد تم اللجوء إلى الاستفتاء عدة مرات، كانت الأولى في 8 كانون الثاني سنة 1961 حول تقرير المصير للشعب الجزائري. والثانية في 8 نيسان 1962 حول المصادقة على اتفاقيات أمتان بين الحكومة الفرنسية وجبهة التحرير الجزائرية، والتي أتاحت حصول الجزائر على استقلالها، والثالثة في 28 تشرين أول سنة 1962 حول تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وجعلها من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر، والرابعة في 27 نيسان سنة 1969 حول إنشاء مجموعات جغرافية جديدة ودمج مجلس الشيوخ مع المجلس الاقتصادي بالإضافة إلى محاولة تعديل 20 مادة من الدستور. وقد ربط الجنرال ديغول مصيره السياسي بنتيجة الاستفتاء، بحيث قرر ترك منصبه في حالة فشل الاستفتاء، وبالفعل فقد فشل الاستفتاء واستقال ديغول، أما المرة الخامسة التي تم اللجوء فيها إلى الاستفتاء. فكانت في27 نيسان عام 1972 حول توسيع السوق الأوروبية المشتركة، بإدخال بريطانيا وأيرلندا والدانمارك والنرويج إلى عضويتها

تعديل الدستور، وهو ما نصت عليه المادة 89، حيث نصت على أن اقتراح تعديل الدستور يكون لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح الوزير الأول، ولأعضاء البرلمان، وبعد موافقة المجلسين

النيابيين على اقتراح التعديل، يعرض على الشعب، ويصبح نهائياً إذا أقره، وذلك بالاستفتاء العام .

□ 3- حق حل الجمعية الوطنية :

لرئيس الجمهورية، بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيسي المجلسين، أن يعلن حل الجمعية الوطنية. على أن تُجْرى انتخابات الجمعية الجديدة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً من تاريخ الحل .

غير أنه ليس باستطاعة رئيس الجمهورية حل الجمعية الجديدة خلال السنة التي جرى فيها انتخابها[1].

□ 4- اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية :

لقد جعلت المادة السادسة عشرة من رئيس الجمهورية دكتاتورا مؤقتاً، إذ منحته حق الحلول محل الحكومة والبرلمان وسائر السلطات العامة. وأن يتخذ بدلا عنهم جميع التدابير، وأن يصدر كل ما يراه ضرورياً من قوانين ومراسيم، وذلك في حالة الظروف الاستثنائية، على أن يتوافر في هذه الظروف شرطان، هما أن يكون التهديد خطيرا وجسيماً وداهماً، وأن تكون قد أفضت إلى توقف السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم .

ويتحتم على رئيس الجمهورية إذا أراد اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية أن يستشير الوزير الأول، ورئيسي المجلسين النيابيين، والمجلس الدستوري. على أن نتيجة هذه الاستشارات غير ملزمة للرئيس .

كما أن على الرئيس أن يخاطب الأمة مبيناً لها أسباب استعمال الصلاحيات الاستثنائية، والوسائل الواجب اتخاذها، مما يتيح للرئيس فرصة تبرير عمله .

إن اللجوء إلى المادة السادسة عشرة هو من أخطر السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل رقابة المجلس الدستوري، حيث تنص الفقرة الرابعة من المادة المذكورة على وجوب قيام رئيس الجمهورية باستشارة المجلس

---

(1) انظر المادة (12) .

الدستوري في كل تدبير يكون قد اتخذه، وتنص الفقرة الخامسة على انعقاد البرلمان في الحال. وحرمت الفقرة السادسة على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية .

- 5- حق مخاطبة البرلمان :

منحت المادة الثامنة لرئيس الجمهورية الحق بمخاطبة مجلسي البرلمان، برسائل تتلى ولا تكون محلا لأية مناقشة، وإذا كان الخطاب في غير دورات الانعقاد يجتمع البرلمان خصيصاً لهذا الغرض .

- 6- صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمجلس الدستوري :

منح الدستور لرئيس الجمهورية الحق بتعيين ثلاثة أعضاء من الأعضاء التسعة الذين يتكون منهم المجلس الدستوري[1].

• ب ـ أهم الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة:

المقصود بهذه الصلاحيات هي تلك السلطات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها لوحده، وإنما يلزم إلى جانب توقيعه أن يكون التوقيع الوزاري الإضافي للوزير الأول أو الوزير المختص[2].

- 1- حق توجيه الطلب إلى البرلمان بإعادة دراسة القانون :

إن الهدف من إعطاء هذا الحق إلى السلطة التنفيذية هو الرغبة في حمل البرلمان على تنقيح القوانين التي يصدرها من الأخطاء، دون وضع عراقيل في طريقه، لأن الدستور لا يتطلب أغلبية موصوفة في المناقشة الثانية .

- 2- حق العفو :

منحت المادة السابعة عشرة من الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو الخاص بعد موافقة رئيس الوزراء ووزير العدل .

---

(1) انظر المادة (56)

(2) إن قاعدة التوقيع الإضافي هي من القواعد البرلمانية الأساسية، وقد احتفظ دستور 1958، بها في المادة 19 بقولها (إن أعمال رئيس الجمهورية، باستثناء أعماله المنصوص عليها في المواد 11 و 12 و 16 و 18 و 56 و 61 ، تكون موقعة من الوزير الأول، وعند الاقتضاء من الوزراء المسؤولين) .

- 3- حق دعوة البرلمان إلى دورات استثنائية :

يوقع رئيس الجمهورية على مرسوم دعوة النواب إلى جلسة استثنائية، بناء على طلب رئيس الوزارة، أو أكثرية أعضاء الجمعية الوطنية لدرس جدول أعمال معين (انظر المادة 29) .

- 4- دعوة المجلسين إلى الانعقاد بهيئة مؤتمر :

تنص على هذا الحق المادة 89 من الدستور، وذلك عند محاولة تعديل الدستور دون اللجوء إلى الاستفتاء. ولا تتم الموافقة على مشروع التعديل في هذه الحالة إلا إذا أيده ثلاثة أخماس الأعضاء المشتركين في الاقتراع.

- 5- تعيين وإقالة الوزراء :

لا يستطيع رئيس الجمهورية تعيين الوزراء أو إقالتهم، إلا بناء على اقتراح الوزير الأول.

- 6- الاشتراك في تعيين طائفة من كبار الموظفين :

يشترك رئيس الجمهورية مع الوزارة في تعيين طائفة من كبار الموظفين.

- 7- الصلاحيات السياسية :

منحت المادة الرابعة عشر الحق إلى رئيس الجمهورية بتعيين السفراء والمندوبين فوق العادة لدى الدول الأجنبية، كما منحته المادة 52 حق الاطلاع على جميع المناقشات الرامية إلى عقد الاتفاقات الدولية غير الخاضعة إلى توقيعه، والقصد من ذلك هو السماح لرئيس الدولة بمراقبة السياسة الخارجية، وبسط إرادته عليها .

2- الحكومة :

الحكومة هي الوجه الثاني من السلطة التنفيذية، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو وجهها الأول، ويباشران معاً اختصاصاتهما الفعلية، وإن بدت كفة الرئيس هي المتفوقة .

وتتألف الحكومة من الوزير الأول ومن الوزراء وأمناء الدولة، حيث يقوم رئيس الجمهورية باختيار الوزير الأول، ويطلب إليه تشكيل الوزارة، ثم يتقدم الوزير الأول بأسماء الوزراء الذين اختارهم إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم .

وبعد ذلك تتقدم الحكومة إلى الجمعية الوطنية لنيل الثقة علي أساس برنامج حكومي تضعه[1].

ويستطيع رئيس الجمهورية أن يقيل الوزراء بناء على اقتراح من الوزير الأول، ولكنه لا يستطيع إقالة الوزير الأول إلا في حالة تقديمه استقالة الحكومة (انظر المادة 8) وللجمعية الوطنية أيضاً أن تسحب الثقة من الحكومة، وأن تجبرها على الاستقالة (انظر المادة 50) .

ويرأس رئيس الجمهورية الحكومة (انظر المادة 9)، على أن يدير الوزير الأول أعمالها [2]، ومن هنا ـــ وفي ضوء التطبيق الفعلي ـــ يبدو لنا أن النظام المختلط في فرنسا يقترب من النظام الرئاسي في فترات التوافق الحزبي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، عكس فترات الاختلاف الحزبي بينهما حيث يقترب النظام من الشكل البرلماني .

- **اختصاصات الحكومة :**

تباشر الحكومة الكثير من الاختصاصات، تضاف إلى تلك التي تشترك مع رئيس الجمهورية في القيام بها، ولعل أهم هذه الاختصاصات هي :

- أ ـــ تتولى الحكومة رسم السياسة العامة للدولة، وتحديد أهدافها، والقيام على إدارتها[3]. ولها تحديد الوسائل اللازمة لتحقيق سياستها، ومنها الاستعانة بالإدارة والقوات المسلحة [4].
- ب – للحكومة الحق باقتراح القوانين وإحالتها إلى البرلمان .
- ج – للحكومة حق طلب التعبئة العامة وإعلان الأحكام العرفية .
- د – للحكومة إصدار أوامر تدخل عادة في نطاق القانون من أجل تنفيذ برامجها بناء على تفويض من البرلمان بشروط خاصة[5].
- هـ – تتولى الحكومة إصدار القرارات التنظيمية (اللوائح) في جميع المسائل التي أخرجها الدستور من نطاق القانون (المادة 37) .

---

(1) انظر الفقرة الأولى من المادة 49

(2) انظر الفقرة الأولى من المادة 21.

(3) انظر الفقرة الأولى من المادة 20

(4) انظر الفقرة الثانية من المادة 20.

(5) راجع المادة 38 .

- و – للحكومة الحق في التعيين في كل الوظائف المدنية والعسكرية، باستثناء تلك التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بهذا التعيين [5] .

ب - البرلمان :

نصت المادة 24 من دستور 1958 على أن البرلمان يتكون من: الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ .

1- الجمعية الوطنية :

يجري انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر، من قبل جميع المواطنين الفرنسيين، ذكورا وإناثاً، البالغين من العمر إحدى وعشرين سنة، والذين يتمتعون بالأهلية العقلية والأدبية، والمسجلين في القوائم الانتخابية .

وقد جعل القانون انتخاب النواب قائماً على أساس الدوائر الفردية، وطبقاً لنظام الأغلبية المطلقة. أي يتوجب على الفائز أن يحصل على هذه الأغلبية، بشرط ألا تقل عن ربع عدد الناخبين المسجلين في القوائم، وإلاّ أعيد الانتخاب في دورة ثانية يفوز فيها من يحصل على الأغلبية البسيطة.

ومدة ولاية الجمعية الوطنية خمس سنوات، وتضم 482 نائباً، منهم 470 لفرنسا الأم، و 17 نائباً لمقاطعات ما وراء البحار .

2- مجلس الشيوخ :

يجري الانتخاب لمجلس الشيوخ على درجتين، لتمثيل المناطق الإقليمية في فرنسا. أي أن الانتخاب يقوم على أساس الاقتراع العام غير المباشر، ويتم بوساطة هيئة انتخابية تكون هي بذاتها منتخبة، وتتألف من أعضاء الجمعية الوطنية، وأعضاء مجالس المحافظات، ومندوبي المجالس البلدية. ومدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ تسع سنوات، يجرى تجديد انتخاب ثلثهم كل ثلاث سنوات، وعدد الشيوخ ـ في الوقت الحاضر ـ 283 شيخاً منهم 264 لفرنسا الأم، و 13 لأراضي ومقاطعات ما وراء البحار، و 6 شيوخ يختارهم المجلس نفسه باسم الفرنسيين المقيمين في الخارج .

3- صلاحيات البرلمان :

يمارس البرلمان الفرنسي صلاحيات متنوعة يمكن ردها إلى ثلاثة أنواع:

---

[5] انظر اندريه هوريو: مصدر سابق ١/422.

المحكومين، ولذلك تلزم موافقتهما، لتتحول السوابق إلى أعراف. إن اشـــتراط موافقة المحكومين، يمتد ليشمل جميع القواعد الدستورية العرفية، سواء تلـــك التي تمس حقوقهم وحرياتهم بصورة مباشرة، أو تلك التي لا تمس هذه الحقوق والحريات مباشرة ــ كما لو كانت القاعدة العرفية تتصل بعلاقـــة السـلطات العامة فيما بينها، دون ارتباط مباشر بالمحكومين ــ وذلك لأن كـــل قواعـد الدستور المكتوبة منها والعرفية، لابد وأن تكون محل اهتمام الأفراد، وتمـس بشكل أو بآخر مصالحهم[1].

◆ ج – الثبات:

وأخيراً يلزم أن تكون العادة التي جرت الهيئات الحاكمة على الأخذ بها ثابتة ومستقرة، نتيجة لتمسك هذه الهيئات باحترامها، والتصرف بمقتضاها، دون أن تخرج عليها أو أن تخالفها، وحتى ولو لمرة واحدة، لأن هذه المخالفة الوحيـــدة تنفي عن القاعدة صفة الثبات والاستقرار، وتمنع تحولها بالتالي إلى عرف ملزم.

يضاف إلى ذلك أن ثبات العادة لا يتوافر، ما لم يتكرر اتباعها زمناً كافيـاً، لكي يتأكد استقرارها، ويدفع عنها صفة الضرورة العارضة. وقد يطول هـــذا الزمن أو يقصر، بحسب ظروف كل حالة على حدة. فمن القواعد الدســـتورية العرفية ما احتاج إلى قرن من الزمان أو أكثر لكي تتحقق له صفة الثبات، بينمـا هناك قواعد أخرى استقرت باتباعها لمدة عشرة ســنوات أو أقل. وفي جميـــع الأحوال فإن قِدَمَ القاعدة دليل على ثباتها واستقرارها.

❖ ثانيا: الركن المعنوي:

لا يكفي توافر الركن المادي لقيام العرف الدستوري وإنما يلزم أن يتحقــق الركن الآخر، وهو الركن المعنوي. أي أن يتولد في ضمير الجماعة الشــعور بأن الإجراء الصادر عن إحدى الهيئات الحاكمة قد أصبـــح قــاعدة قانونيـــة ملزمة.

وكما بينا سابقاً، فإن الجماعة تشمل الحاكمين والمحكومين على حد سواء. أي لا يكفي صدور الإجراء من إحدى الهيئات الحاكمة لقيام الركن المعنــوي، وإنما يلزم لقيام هذا الركن اقتناع الرأي العام به. أو على الأقل عدم الاعتراض عليه.

[1] محمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص 44 – 45.

وتنحصر مهمة الرقابة السياسية على الحكومة بالجمعية الوطنية وحدها دون مجلس الشيوخ(انظر المادة 48) إذ يتوجب على هذه الحكومة الحصول على ثقة الجمعية بمناسبة عرض برنامجها[1] . كما أن للجمعية الوطنية الحق في نزع الثقة عن الحكومة[2]، وإجبارها على الاستقالة(انظر المادة 50).

• ج – السلطة القضائية

لقد أناط دستور سنة 1958 برئيس الجمهورية مهمة ضمان استقلال السلطة القضائية، يعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء[3]، وقد أحال الدستور إلى القانون مهمة تنظيم القضاء[4].

وفرنسا من دول القضاء المزدوج، بل هي مهد هذا النظام ومثاله النموذجي في العالم. أي أن في فرنسا جهتين قضائيتين مستقلتين: ـــ

- **تتولى الأولى:** وهي جهة القضاء العادي مهمة الفصل في المنازعات الخاصة الناشئة بين الأفراد، وعلى رأس هذه الجهة محكمة النقض.
- **وتقوم الثانية:** وهي جهة القضاء الإداري بحسم المنازعات الإدارية التي تثور بين الإدارة والأفراد، وعلى رأس هذه الجهة مجلس الدولة الفرنسي .

وقد أنشأ الدستور هيئتين قضائيتين أخريتين: هما المجلس الدستوري، والمحكمة القضائية العليا .

فالمجلس الدستوري الذي يتكون من تسعة أعضاء معينين، فضلاً عن رؤساء الجمهورية السابقين[5]، يتولى مهمة حماية الدستور، عن طريق الرقابة على دستورية القوانين[6]، ومهمة الرقابة على صحة انتخاب رئيس الجمهورية(انظر المادة 58)،وأعضاء مجلس البرلمان(انظر المادة59)، والإشراف على صحة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجه(انظر المادة60)، فضلاً عن رقابته على سلطة الحكومة في احترام اختصاصها التنظيمي[7].

---

(1) انظر الفقرة الأولى من المادة 49.
(2) انظر الفقرة الثانية من المادة 49.
(3) انظر الفقرتين 1،2 من المادة 64.
(4) انظر الفقرة الثالثة من المادة 64
(5) انظر الفقرتين 1،2 من المادة 56.
(6) انظر: نصوص الفقرات 1،2،3 من المادة 61.
(7) آدمون رباط: مصدر سابق،1/374.

أما المحكمة القضائية العليا فتتألف من أعضاء، ينتخبهم مجلسا البرلمان بالتساوي[1]، ومهمتها محاكمة رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه الخيانة العظمى، بناء على قرار يتخذه المجلسان كل على حدة، وكذلك محاكمة أعضاء الحكومة عن أعمالهم إذا كانت تلك الأعمال تشكل جناية أو جنحة، أو شركائهم في حالات التآمر ضد سلامة الدولة (انظر المادة 68).

---

(1) انظر الفقرة الثانية من المادة 67.

الباب الثالث

الدستـــور

سندرس في موضوع الدستور كلا من:

* تعريفه.
* وتعيين نشأته.
* وبيان أنواعه.
* وكيفية تعديله.
* وكفالة احترام قواعده.

في الفصول الآتية :ـ

الفصل الأول

تعريف القانون الدستوري

ظهر اصطلاح القانون الدستوري لأول مرة في إيطاليا، عندما جعله الفقيه " دي ليزو" عنواناً لمحاضرات ألقاها في جامعة فيرارة عام 1797. وقد انتقل هذا الاصطلاح إلى فرنسا على يد أستاذ إيطالي اسمه "روسي" ذهب ليحاضر في جامعة باريس عام 1834. وذلك عندما قرر "جيزو" الذي كان يعمل وزيراً للمعارف في عهد حكومة الملك لويس فيليب تدريس مادة القانون الدستوري، كمادة من مواد الدراسة في كلية الحقوق بجامعة باريس .

وكان هدف جيزو من استحداث مادة القانون الدستوري هو شرح أحكام الوثيقة الدستورية، وضمانات الحقوق الفردية التي قررها دستور سنة 1830، والدعاية له.

غير أن هذا الاصطلاح لم يكتب له الاستقرار، حيث تغير الوضع مع قيام إمبراطورية لويس نابليون عام 1852، إذ ألغي كرسي القانون الدستوري من كلية الحقوق، وتم إدماج المادة مع مادة القانون الإداري في كرسي القانون العام.

ثم عاد موضوع القانون الدستوري إلى الظهور مرة أخرى في ظل الجمهورية الثالثة، حيث تقرر تدريسه في قسم الدكتوراه عام 1882، و في قسم الليسانس عام 1889، ومنذ ذلك التاريخ استقر كموضوع مستقل من موضوعات الدراسة في كليات الحقوق في الجامعات الفرنسية.

أما في الدول العربية فإن الشائع في بداية هذا القرن هو استخدام عبارة الحقوق الأساسية، للدلالة على القانون الدستوري، ولكن في الثلاثينيات منه أخذ اصطلاح القانون الدستوري في الانتشار في غالبية الدول العربية.

وتدل كلمة دستور كما شاع استعمالها في اللغة العربية على معنى التأسيس و التنظيم، يقابلها في الفرنسية مصطلح CONSTITUTION الذي يعني نفس المعنى، وهو التأسيس والتكوين و التنظيم.

غير أن الأخذ بالمعنى اللغوي لكلمة دستور يؤدي إلى تعريف القانون الدستوري تعريفا واسعاً، يشمل جميع القواعد القانونية التي تتصل بالدولة في أساسها وتكوينها وشكلها. مما يعني بأن القانون الدستوري يشمل ـ فضلاً عن القواعد المتعلقة بتنظيم شؤون الحكم ـ القواعد المتصلة بنظام السلطتين الإدارية والقضائية ومسائل الجنسية.

وهذا التحديد الواسع لمعنى القانون الدستوري يتعارض والاعتبارات الأكاديمية والتقاليد الجامعية، في البلاد العربية واللاتينية، التي استقرت على قصر موضوعات القانون الدستوري على القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة.

لذلك نجد أن الفقه لا يأخذ بالمدلول اللغوي في تعريف القانون الدستوري، وإنما يعتمد على معيارين اثنين، هما: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي .

المبحث الأول

المعيار الشكلي

يعتمد المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري على الشكل أو المظهر الخارجي للقاعدة القانونية أو الجهة التي أصدرتها، ولهذا يسمى بالمعيار العضوي أيضا.

وعليه يتحدد القانون الدستوري بتلك القواعد والأحكام التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، سواء كانت هذه القواعد قواعد دستورية بحسب طبيعتها وجوهرها، أو أنها لا تعتبر كذلك، لعدم اتصالها بنظام الحكم وبالسلطات العامة في الدولة .

واستناداً إلى المعيار الشكلي؛ فإنه لا يتصور وجود القانون الدستوري إلا في الدول التي تملك دساتير مكتوبة، لأن دراسته تتحدد في شرح وتفسير النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية. وبالتالي فإن كل قاعدة منصوص عليها في صلب هذه الوثيقة هي قاعدة دستورية، بينما لا تعتبر من هذا القبيل أي قاعدة لم تتضمنها هذه الوثيقة، حتى وإن كانت قاعدة دستورية من حيث طبيعتها وجوهرها.

وفي ضوء ما يتقدم يتبين بأن دراسة القانون الدستوري تبعاً للمعيار الشكلي، تنحصر في القواعد المدونة في وثيقة الدستور، والصادرة من سلطة مختصة، والتي لا يمكن تعديلها إلا بعد اتباع إجراءات خاصة، تختلف عن تلك الإجراءات التي تتبع عند وضع وتعديل القانون العادي. وبذلك يتطابق معنى القانون الدستوري مع قانون الدستور.

➢ تقدير المعيار الشكلي

يمتاز المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري بالوضوح والتحديد، لأنه يتحدد بتلك القواعد المدونة في وثيقة الدستور فقط، هذه الوثيقة التي صدرت عن سلطة مختصة هي السلطة التأسيسية، مما أضفى على الأحكام التي تضمنتها قدرا عاليا من السمو. بحيث صارت تحظى بالاحترام، لمجرد كونها واردة في هذه الوثيقة، سواء كانت أحكاما دستورية بطبيعتها وموضوعها، أو أنها لم تكن كذلك. فالقاعدة القانونية تعتبر قاعدة عليا وسامية بمجرد إدراجها في صلب الدستور، وبالتالي تصبح في مرتبة أعلى من مرتبة القوانين العادية.

وعلى العكس من ذلك؛ فإن تضمين قاعدة قانونية ـ حتى وإن كانت من بين أهم القواعد الدستورية في ثنايا قانون عادي ـ لا يمنحها القدسية المطلوبة، وقد يجعلها عرضة للتلاعب.

لذلك نجد أن الدول الراسخة في التجربة الدستورية تحرص على تضمين دساتيرها جملة القواعد الدستورية المتصلة بتنظيم الدولة، والسلطات العامة، وحقوق وحريات الأفراد. وتحرص في نفس الوقت على عدم تضمين الوثيقة الدستورية تلك القواعد التي تختلف مع طبيعتها.

وعلى الرغم من ذلك، فقد تعرض المعيار الشكلي في تحديد معنى القانون الدستوري إلى العديد من الانتقادات، **والتي يمكن تلخيصها بما يأتي:ـ**

- 1− يؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري إلى إنكار وجود قواعد دستورية في دول الدساتير العرفية. وهي دول لا توجد بها وثيقة دستورية مكتوبة، وتعتمد على العرف في تنظيم شؤون الحكم فيها.

- 2- وكذلك يؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي إلى إنكار وجود العرف الدستوري في دول الدساتير المكتوبة. وهذه نتيجة يعوزها المنطق، إذ أن من المسلمات في فقه القانون الدستوري أن نظام الحكم في أية دولة لا تحدده الوثيقة الدستورية فحسب، وإنما توجد إلى جانب هذه الوثيقة قواعد ذات طابع دستوري تجد مصدرها في العرف الدستوري، ومن أمثلة تلك القواعد، القاعدة التي جرى عليها العمل في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً لبنانياً، ورئيس مجلس الوزراء مسلماً سنياً، ورئيس مجلس النواب مسلماً شيعياً .

- 3- ينتج عن الاعتماد على المعيار الشكلي إدخال موضوعات ليست دستورية بطبيعتها إلى تعريف القانون الدستوري، لمجرد ورودها في وثيقة الدستور. حيث تضمنت بعض الدساتير موضوعات لا تعد دستورية بحسب طبيعتها، وإنما تتعلق بقوانين أخرى، مثال ذلك الحكم الخاص بإلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية والذي ورد في الدستور الفرنسي الصادر عام 1848، وكذلك الحكم الخاص بتحريم إنتاج الخمور أو نقل المشروبات الكحولية أو استيرادها لأغراض الشرب، والذي جاء به التعديل الثامن عشر لدستور الولايات المتحدة الأمريكية.

وهكذا يؤدي الاعتماد على المعيار الشكلي إلى إضفاء الصفة الدستورية على مسائل ليس لها أدنى علاقة بالمسائل الدستورية، لمجرد ورودها في وثيقة الدستور، وكان من المناسب أن ترد في قوانين عادية. غير أن المشرع الدستوري ضمنها صلب الدستور، رغبة منه في إضفاء صفة الثبات والاستقرار والجمود عليها، نظراً لأهميتها من وجهة نظره.

- 4- وفي مقابل ذلك؛ نجد أن هناك موضوعات تتصل اتصالاً وثيقاً بالنظام الدستوري، ولكنها لم ترد بالوثيقة الدستورية، وإنما تم تنظيم أحكامها بمقتضى قوانين عادية. والأخذ بالمعيار الشكلي يستبعد إضفاء الصفة الدستورية على هذه الأحكام، على الرغم من أنها أحكام ذات طبيعة دستورية. ولعل أبرز مثال على ذلك، هو قواعد وأحكام الانتخاب التي تصدر بها قوانين خاصة في أغلب دول العالم، كذلك القواعد المنظمة للأحزاب السياسية أيضا .

وهذه الموضوعات كما هو واضح تعد من صميم الموضوعات الدستورية، ومع ذلك فإنها لم ترد في الوثيقة الدستورية، وإنما نظمت بقوانين عادية،

والسبب في ذلك يعود إلى رغبة المشرع الدستوري في إضفاء نوع من المرونة وعدم الجمود عليها، بحيث تظل إمكانية تعديلها أيسر، مما لو تضمنتها الوثيقة الدستورية.

- 5- كذلك يؤخذ على المعيار الشكلي إهماله ما يوجد عادة من فروق أساسية بين النصوص التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، وبين مآل هذه النصوص في الواقع، أي بين الواقع القانوني والواقع العملي. أي أن تعريف القانون الدستوري لا يقف عند حد معرفة النصوص، وإنما يلزم فوق ذلك معرفة الكيفية التي يتم بها تطبيق هذه النصوص.

وهكذا تكشف لنا الانتقادات السابقة عن قصور المعيار الشكلي في إعطاء تعريف محدد ودقيق للقانون الدستوري، مما يتطلب البحث عن معيار آخر لتحقيق هذا الغرض، وتعتقد غالبية الفقه الدستوري أنه يتحقق في ظل المعيار الموضوعي .

المبحث الثاني

المعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري على مضمون أو جوهر القاعدة، دون النظر إلى شكلها أو مصدرها أو الإجراءات المتبعة في إصدارها. وعلى هذا الأساس تعتبر القاعدة من الدستور إذا كانت من حيث مضمونها وجوهرها من طبيعة دستورية، سواء وردت هذه القاعدة في الوثيقة الدستورية أم لم ترد فيها. وبالتالي تعتبر القاعدة دستورية حتى وإن نظمت بقوانين عادية، أو تقررت بمقتضى العرف الدستوري .

وإذا كان معظم فقهاء القانون الدستوري يأخذون بالمعيار الموضوعي، ويرجحونه على المعيار الشكلي، فإنهم يختلفون بعد ذلك في تحديد الموضوعات التي يتضمنها، فما يعتبر من قبيل القواعد الدستورية في نظر البعض، لا يعتبر كذلك في نظر البعض الآخر.

ويذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى اعتبار موضوع الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العامة، وكيفية أداء هذه السلطات لواجباتها، والعلاقات التي تربط بين أجهزتها المختلفة، وحقوق الأفراد وحرياتهم، من قبيل الموضوعات الدستورية، وكذلك يميل الاتجاه الحديث في الفقه إلى اعتبار

الموضوعات التي تحدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ــ أي الفكرة القانونية التي تعمل في ظلها السلطات العامة ــ من صميم الموضوعات الدستورية. وبناء على ذلك يتضمن القانون الدستوري الموضوعات التي تبين نظام الحكم في الدولة، ومسألة الحقوق والحريات العامة، إضافة إلى الفكرة القانونية التي يعمل في إطارها النظام السياسي.

وسنحاول بيان هذه الموضوعات الثلاثة كما يأتي : ــ

▫ 1- القواعد التي تحدد نظام الحكم في الدولة :

إن القواعد التي تحدد نظام الحكم في الدولة هي تلك القواعد التي تبين طبيعة أو شكل الدولة: وما إذا كانت هذه الدولة دولة موحدة أو دولة اتحادية، وتبين شكل الحكومة: وما إذا كانت حكومة ملكية أو جمهورية، ديمقراطية أو دكتاتورية، كما تتضمن القواعد التي تنظم السلطات العامة من حيث كيفية تكوينها، واختصاصاتها، وأدائها لعملها، والعلاقات التي تربط بين أجهزتها المختلفة .

وجدير بالملاحظة أن السلطات العامة تباشر واجباتها عن طريق الأفراد الذين يعينهم الدستور للتعبير عن إرادتها. وبهذا فإن الأثر القانوني الذي يترتب على تعيين هيئات الدولة، وتحديد الأفراد الذين يعبرون عن إرادتها، هو أن الهيئة والفرد يصبحون من بين سلطات الدولة الدستورية. وبهذا يتحول هؤلاء الأفراد من محكومين إلى حكام بموجب قواعد الدستور، وبالتالي فإنهم حين يباشرون الحكم لا يمارسون امتيازاً خاصاً بهم، وإنما يمارسون وظيفة يستمدون سندهم الشرعي في ممارستها من الدستور.

▫ 2- القواعد التي تحدد الحقوق والحريات العامة :

تعتبر القواعد التي تحدد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من صميم الموضوعات الدستورية. ولعل الدساتير ما كانت لتنشأ إلا من أجل الاعتراف بحقوق الأفراد وحرياتهم، واعتبار هذه الحقوق حقوقاً عليا ومقدسة، تكفلها الدولة وتعمل على صيانتها. ولذلك فإن أول ما فعله الأفراد الذين ثاروا ضد الاستبداد هو النص على الحقوق والحريات الأساسية في متن دساتيرهم، أو في مقدماتها، أو في وثائق تتمتع بقدسية خاصة تسمى بإعلانات الحقوق .

وأول إعلان لحقوق الإنسان هو الإعلان الأمريكي الذي ذكرته وثيقة الاستقلال الصادرة في عام 1776، وتبع ذلك صدور إعلان حقوق

الإنسان والمواطن إثر الثورة الفرنسية عام 1789، ومن ثم أصبح هذا الإعلان مقدمة لدستور عام 1791.

وقد ظل الطابع المحلي سائداً على مسألة حقوق الإنسان، إلى أن أقرت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة عام 1948 وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وبناء على هذه الوثيقة أصبحت حقوق الأفراد وحرياتهم مسألة داخلية واردة في دساتير الدول وقوانينها الأساسية، ومسألة دولية لها حرمتها، منظمة بالإعلان المذكور وما تبعه من عهود صادرة عن الأمم المتحدة [1] .

وبناء على ما تقدم؛ فليس صحيحاً تعريف القانون الدستوري على أنه فن أو تنظيم السلطة، وإنما هو تنظيم للسلطة والحرية في الوقت نفسه. وذلك لأن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها ـــ كما يذهب إلى ذلك الأستاذ أندريه هوريو ـــ وإنما هي وسيلة لتحقيق مصلحة المحكومين. كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود، بل لابد من ضوابط وقيود لمباشرتها من قِبَل سلطة منظمة وإلا تحولت إلى فوضى .

د 3 - القواعد التي تحدد الفكرة القانونية:

تعتبر من قبيل الموضوعات الدستورية أيضا تلك القواعد التي تحدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. أي القواعد التي تحدد الاتجاه الأيديولوجي أو الفلسفي الذي يقوم عليه النظام السياسي في الدولة.

إن تنظيم السلطات الحاكمة ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق هدف تسعى إليه هذه السلطات، فالدستور لا يقتصر على تنظيم السلطات العامة، وتحديد اختصاصاتها، وبيان كيفية عملها، وإنما يحدد الهدف الذي تسعى اليه، وتسترشد به في تصرفاتها، أي أن قواعد الدستور هي التي تحدد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها النظام السياسي، والتي يتعين على السلطات الحاكمة مراعاتها. وبهذا فإن قواعد

---

[1] توجد خمسة صكوك قانونية رئيسية للأمم المتحدة تتعلق بتحديد وضمان حماية حقوق الإنسان وهي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والبروتوكولان الاختياريان للعهد الأخير .

الدستور هي التي ترسم الإطار القانوني العام للدولة، وتحدد فكـــرة القـــانون التي تعمل في ظلها سائر السلطات العامة، والأشخاص القائمين عليها.

وتختلف الدساتير في كيفية بيان فكرة القانون التي تأخذ بها، فمنـــها مـــا ينص عليها صراحة، ومنها ما يترك أمر التعرف عليها إلى مضمون قواعـده دون النص عليها.

وعلى وجه العموم، تخضع جميع الأنظمة السياسية مهما تباينت طـــرق الحكم فيها إلى فكرة قانونية أساســية، تكـــون منـــاراً للتنظيـــم الاجتمـــاعي والاقتصادي، ومرشداً للنشاط السياسي .

ويلاحظ في هذا الخصوص، أن جانباً من الفقه يذهب إلى إخـــراج هـــذه الموضوعات من عداد الموضوعات الدستورية، استناداً إلى أنها موضوعـــات تتعلق بالجانب الاجتماعي والاقتصادي، ولا ترتبط بالتنظيم السياسي، وبالتالي ليس لها علاقة بنظام الحكم في الدولة، أو بتنظيم السلطات العامة فيها.

وخلاصة القول: لا يقتصر الدستور على تنظيم السلطات العامـــــة فـــي الدولة من ناحية تركيبها العضوي فحسب، وإنما يمتد ليشمل أيضا نشاط هـــذه السلطات، استناداً إلى الفكرة القانونية التي حددها الدستور نفسه. هذه الفكـــرة التي تشمل التنظيم السياسي والحريـــات العامـــة، وتشـــمل كذلـــك النشـــاط الاجتماعي والاقتصادي، باعتبارها جميعاً أهدافاً يعمل النظام الحـــاكم علـــى تحقيقها، وأيديولوجية يلتزم باتباعها، وإلا اعتُبر ذلك انتهاكاً لروح الدستور.

الفصل الثاني

أساليب نشأة الدساتير

تتنوع الأساليب التي تنشأ بها الدساتير بتنوع أنظمة الحكم في العالم. وذلك لأن كل دستور هو نتاج للأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة به، وعلى وجه الخصوص مستوى التطور الذي بلغه النظام السياسي.

ففي ظل الأنظمة السياسية القديمة القائمة على الحكم المطلق ــ حيث لا حدود ولا قيود على سلطات الحكام ــ لم تنشأ الدساتير المكتوبة، لأن هذه الدساتير ما نشأت إلا لتقييد سلطات الحكام، والحد منها.

ولكن مع انتشار الأفكار الديمقراطية، والرغبة في الحد من الحكم المطلق، ظهرت الحاجة إلى تدوين الدساتير، من أجل تحديد الواجبات والحقوق لكل من الحكام والمحكومين. غير أن الانتقال إلى الديمقراطية وتقرير مبدأ سيادة الشعب لم يتم دفعة واحدة، وإنما مر بتطورات عديدة، حيث كانت السلطة في الماضي تختلط بشخص الحاكم، وكان يباشر من خلالها اختصاصات مطلقة، لذلك فلا مجال لنشأة الدساتير التي تضع القيود على سلطات الحكام.

وبعد ظهور الأفكار التحررية، وبروز حالة الخلاف على تحديد الصاحب الحقيقي والفعلي للسيادة، هل هو الشعب أم الحاكم ؟، وتمسك هذا الأخير بأنه هو، وليس الشعب صاحب السيادة، نجد أن الدساتير التي تم تدوينها في ظل هذه المرحلة كانت من صنع الحاكم، في شكل منحة منه إلى الشعب. وفي مرحلة تالية: ــ وبعد ظهور النظريات الفلسفية التي تدعو إلى جعل السيادة، وبالتالي ممارسة السلطة شركة بين الحاكم والشعب ــ صدرت الدساتير في شكل عقدٍ بينهما، أي بين الحاكم من جانب والشعب من جانب آخر .

وبعد انتصار إرادة الشعب على إرادة الحاكم، وتمسكه بحقه الذي يقوم على أساس أنه الصاحب الحقيقي والفعلي للسيادة، انفرد بوضع الدساتير، وذلك عن طريق جمعية تأسيسية، أو عن طريق الاستفتاء الدستوري .

وبناء على ذلك سوف نتناول موضوع أساليب نشأة الدساتير في مبحثين متعاقبين : نخصص الأول للأساليب غير الديمقراطية، ونخصص الثاني للأساليب الديمقراطية .

المبحث الأول

الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير

ذكرنا أن الأساليب غير الديمقراطية هي التي تظهر فيها إرادة الحاكم وحده في وضع الدستور، أو أن تشترك إرادته مع إرادة الشعب في وضعه. هكـــذا تصدر الدساتير بموجب هذا الأسلوب: إما بشكل منحة من الحاكم، أو في شكل عقد بين الحاكم والشعب.

المطلب الأول

أسلوب المنحة

يصدر الدستور في شكل منحة: إذا تنازل الحاكم بإرادته المنفـــردة عـــن بعض سلطاته للشعب، أو أن يحددها ببعض القيود، بواسطة قواعد قانونية يَمُنُ بها على شعبه في صورة دستور.

والأصل في هذه الدساتير أن الحاكم هو مصدر السلطات، ومنبع الحقـــوق والحريات، يجمع بين يديه جميع الوظـــائف والاختصاصـــات، ومـــن بينـــها الاختصاص التأسيسي. غير أن انتشار الأفكار الديمقراطيـــة، ونضـــج وعـــي الشعوب بحقوقها، والدعوة إلى الحد من السلطان المطلق، دفع الحكام إلى منـــح شعوبهم دساتير، تنازلوا بموجها عن جزء من ســـيادتهم، ليظـــهروا بمظـــهر المتفضلين على شعوبهم، قبل أن تجبرهم الأوضاع على التنـــازل عـــن جُـــلّ سيادتهم، وبالتالي يفقدون هيبتهم وكرامتهم .

وهكذا؛ وعلى الرغم من أن الشكل الخارجي للدســـتور الصـــادر بطريـــق المنحة يظهر على أنه عمل قانوني صادر بالإرادة المنفـــردة للحـــاكم، فـــإن الدستور لم يكن ليصدر إلا نتيجة لضغط الشعوب علـــى حكامـــها، ووعيـــها بحقوقها، وخوف الحاكم من ثورتها وتمردها .

ويسجل لنا التاريخ أمثلة كثيرة لدساتير صدرت بطريق المنحـــة، ومنـــها الدستور الفرنسي لعام 1814 الذي أصدره لويس الثامن عشر للأمة الفرنسية، عقب هزيمة نابليون بونابرت وعودة الملكية. وكذلك دســـتور فرنســـا لسنة

1818، وجدير بالإشارة،أن معظم دساتير الولايات الألمانية في القرن التاسع عشر صدرت بهذه الطريقة.

ومن أمثلة الدساتير الممنوحة كذلك: الدستور الإيطالي لعام 1848، والدستور الياباني لعام 1889، ودستور روسيا لسنة 1906، وإمارة موناكو لعام 1911، وكذلك الدستور المصري لعام 1923، ودستور إثيوبيا لعام 1931.

ونتيجة لصدور الدستور بطريق المنحة يثور تساؤل هام، حول قدرة الحاكم الذي منح الدستور: هل له الحق في سحبه أو إلغائه ؟ وللإجابة على هذا السؤال انقسم الفقه إلى اتجاهين:ـ

- ❖ يذهب **أولهما** إلى قدرة الحاكم على استرداد دستوره، طالما كان هذا الدستور قد صدر بإرادته المنفردة، على شكل منحة، لأن من يملك المنح يملك الاسترداد. يساند هذا الرأي أمثلة حدثت فعلاً، حيث أصدر شارل العاشر ملك فرنسا قراراً ملكياً عام 1830 بإلغاء دستور عام 1814، تحت حجة أن المنحة أو الهبة في الحقوق العامة تشبه الهبة في الحقوق الخاصة، وكما يحق للواهب الرجوع عن الهبة، يحق للملك الرجوع عن دستوره، إذا صدر عن الشعب جحود للمنحة ونكران للجميل.
- ❖ وينكر **ثانيهما** على الحاكم حق استرداد دستوره، ما دام هذا الدستور قد صدر، حيث تترتب عليه حقوق للأمة، فلا يحق للحاكم ـ عندها ـ المساس به إلا بالاستناد إلى الطرق القانونية المقررة بالدستور نفسه، حتى مع التسليم بأن صدور الدستور كان وليداً للإرادة المنفردة للحاكم، لأن هذه الإرادة تصلح أن تكون مصدراً للالتزامات، متى ما صادفت قبولاً من ذوي الشأن.

وجدير بالإشارة أن الدستور الصادر بطريق المنحة يدرس على اعتبار أنه مرحلة تاريخية، تمثلت بالانتقال من الملكيات المطلقة إلى الملكيات المقيدة، وقد انقضت وانتهت هذه المرحلة منذ زمن، نتيجة لزوال الحكم الفردي، واستعادة معظم الشعوب لكامل حقوقها في السيادة والسلطة. ومع ذلك، فمازالت بعض الدساتير تعتمد على الإرادة المنفردة للحاكم، في نشأتها وفي إصدارها، منذ تسلمه للسلطة وحتى مماته، وإن أمكن استبداله بغيره ... وقائمة

الدساتير التي صدرت بهذه الطريقة كبيرة. ولنا من عالمنا العربي أمثلة متعددة، حتى أن بعضها لا زال نافذاً إلى يومنا هذا .

المطلب الثاني

أسلوب العقد

ينشأ الدستور وفق طريقة العقد بناء على اتفاق بين الحاكم من جهة والشعب من جهة أخرى. أي لا تنفرد إرادة الحاكم بوضع الدستور كما هو الحال في صدور الدستور على شكل منحة، وإنما يصدر الدستور تبعاً لهذه الطريقة بتوافق إرادتيْ كلٌ من الحاكم والشعب. ويترتب على ذلك ألا يكون بمقدور أي من طرفي العقد الانفراد بإلغاء الدستور أو سحبه أو تعديله .

وعلى هذا النحو تُمَثِّلُ طريقة العقد أسلوباً متقدماً على طريقة المنحة، لأن الشعب يشترك مع الحاكم في وضع الدستور في طريقة العقد، بينما ينفرد الحاكم بوضع الدستور في طريقة المنحة .

وبناء على ذلك؛ يعد أسلوب العقد مرحلة انتقال باتجاه الأساليب الديمقراطية. خاصة وأن ظهور هذا الأسلوب ــ لأول مرة ــ كان نتيجة لنشوب ثورات، في كل من إنجلترا وفرنسا. ففي إنجلترا ثار الأشراف ضد الملك جون، فأجبروه على توقيع العهد الأعظم في عام 1215، الذي يعتبر مصدراً أساسياً للحقوق والحريات. وبنفس الطريقة؛ تم وضع وثيقة الحقوق لعام 1689 بعد اندلاع ثورة ضد الملك جيمس الثاني، حيث اجتمع ممثلون عن الشعب، ووضعوا هذه الوثيقة، التي قيدت سلطات الملك، وكفلت الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. وتمت دعوة الأمير وليم الأورنجي لتولي العرش، على أساس الالتزام بالقيود الواردة بالوثيقة. وتشكل هاتان الوثيقتان جزءاً هاماً من الدستور الإنجليزي الذي يتكون معظمه من القواعد العرفية .

أما في فرنسا فقد صدر أول دستور فيها بطريقة العقد إثر ثورة سنة 1830 ضد الملك شارل العاشر، ووضع مشروع دستور جديد من قِبَل جمعية منتخبة من قِبَل الشعب، ومن ثم دعوة الأمير لويس فيليب لتولي العرش. إذا قَبِلَ بالشروط الواردة بالدستور الجديد. وبعد قبول الأمير بهذه الشروط نودي به ملكاً على فرنسا .

ويشار كذلك؛ إلى أن جميع الدساتير التي صدرت بطريقة العقد كانت من عمل جمعيات منتخبة، والمثال على ذلك: دساتير كل من اليونان لسنة 1844، ورومانيا لسنة 1864، وبلغاريا لسنة 1879، حيث وضعت المجالس التشريعية في هذه الدول الدساتير المذكورة، ثم دعت أمراء أجانب لتولي العرش على أساس الالتزام بأحكامها .

وعلى الرغم من أن أسلوب العقد يعد أسلوباً تقدميا أكثر من أسلوب المنحة، فإنه لا يعد أسلوباً ديمقراطياً خالصاً، لأنه يضع إرادة الحاكم على قدم المساواة مع إرادة الشعب، بينما تفترض الديمقراطية أن يكون الشعب هو صاحب السيادة، لا يشاركه فيها ملك ولا أمير .

المبحث الثاني

الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير

ينفرد الشعب بموجب الأسلوب الديمقراطي بوضع الدستور، باعتباره صاحب السيادة، ومصدر جميع السلطات، لا يشركه في هذه المهمة أحد. والأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير إما أن يكون عن طريق جمعية تأسيسية، وإما أن يكون عن طريق الاستفتاء الدستوري .

المطلب الأول

أسلوب الجمعية التأسيسية

في هذه الحالة يقوم الشعب بانتخاب هيئة تمثله، تنحصر مهمتها في وضع الدستور الذي يصبح نافذاً بمجرد إقرار صيغته النهائية وإعلانه من قِبَل الجمعية، دون أن يتوقف ذلك على موافقة أحد. وتسمى هذه الهيئة المنتخبة الجمعية التأسيسية .

إن قيام الشعب بانتخاب أعضاء الهيئة التأسيسية شرط لازم للاعتراف لها بهذه الصفة، ولكي تكون جديرة بوضع قواعد الدستور، وذلك لأن هذه الهيئة تمارس مهمتها نيابة عن الشعب، ومن أجل أن يتحقق معنى النيابة، ينبغي أن يفصح الشعب عن رأيه، ويقوم بتشكيل هيئته التأسيسية التي تضع له قواعد دستوره، بواسطة الانتخاب .

وعلى هذا الأساس؛ فإنه لا يصح تشكيل هذه الجمعية بأية وسيلة غير وسيلة الانتخاب، وإلا كان الدستور في هذه الحالة صادراً بواسطة لجنه فنية او غير فنية، لا بواسطة جمعية تأسيسية.

ولكي تكون الهيئة التي تضع الدستور هيئة تأسيسية حقيقية لا يصح أن تقوم السلطة التشريعية العادية القائمة بوضعه، حتى وإن كانت منتخبة من قبل الشعب، لأن هذه السلطة هي سلطة منشأة لوضع التشريعات لا سلطة تأسيسية أصلية تنحصر مهمتها في وضع الدستور. فالشعب هو وحده صاحب السلطة التأسيسية، يملك أن يخول ممثلين عنه، تكون مهمتهم وضع الدستور[1].

وما دام الشعب قد انتخب الجمعية التأسيسية، وخولّها مهمة محددة هي وضع الدستور، فإن عملها ينتهي بطبيعة الحال بمجرد الانتهاء من وضع وثيقة الدستور وإقرارها.

ويدين أسلوب الجمعية التأسيسية بنشأته إلى الولايات المتحدة الأمريكية، حين قامت معظم الولايات، ابتداء من عام 1776، بانتخاب جمعية نيابية، تسمى CONVENTION ، تتولى وضع الدستور، وبموجب طريقة الجمعية التأسيسية أيضا تم وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1787، حيث قامت جمعية تأسيسية اجتمعت في فيلادلفيا بوضعه [2].

وقد رحب رجال الثورة الفرنسية بهذا الأسلوب، لأنه جاء معززاً لما كانوا ينادون به، من ضرورة إيجاد سلطتين، أولهما تأسيسية لوضع الدستور وتعديله، وثانيهما تشريعية تنحصر مهمتها في سن القوانين العادية وتعديلها. وبذلك يكون في الدولة نوعان من القوانين، قوانين عليا هي القوانين الدستورية، وأخرى تليها في المرتبة هي القوانين العادية. وقد استقرت منذ الثورة عبارة الجمعية التأسيسية للدلالة على الهيئة المنتخبة، التي تقوم بوضع الدستور وتعديله[3]. وقد تم وضع دستور الجمهورية الفرنسية الأولى في 24 حزيران عام 1793 بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة. وكذلك الأمر في دستور 1795 ، ودستور 1848، ودستور 1875 [4].

---

(1) إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة، ص72.

(2) طعيمة الجرف: مرجع سابق، ص92.

(3) إسماعيل مرزة: مرجع سابق، ص29.

(4) أنظر مؤلفنا في النظم السياسية، ص[illegible]

ـ وقد انتشر أسلوب الجمعية التأسيسية في وضع الدساتير، لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية. حيث أخذت به يوغسلافيا في وضع دستورها لعام 1946، وإيطاليا عام 1947، وتشيكوسلوفاكيا عام 1948، ورومانيا عام 1948، والمجر عام 1949، والباكستان عام 1956، وكذلك بعض الدساتير العربية: كالدستور العراقي لعام 1925*، والدستور الأردني لعام 1946ثم 1952، والدستور السوري لعام 1950، والدستور التونسي لعام 1959 .

وجدير بالملاحظة أنه على الرغم من أن مهمة الجمعية المنتخبة تنحصر في وضع الدستور، بحكم وظيفتها التأسيسية، فإنه حدث في فرنسا أن مارست بعض جمعياتها التأسيسية الوظيفة التشريعية، وأصدرت أحياناً قوانين عادية، وقد حدث ذلك في الجمعية المنتخبة التي وضعت دستور 1793، والجمعية المنتخبة لوضع دستور 1848، والجمعية التي انتخبت عام 1871 ووضعت دستور عام 1875.

---

* علي الرغم من اختلاف الفقه في طبيعة أسلوب نشأة الدستور العراقي، فإن جمعية تأسيسية منتخبة أقرته بصيغته النهائية، ونجد من المفيد سرد قصة نشأة الدستور العراقي لعام 1925، ليقف القارئ بنفسه علي الأسلوب الغريب الذي نشأ به، فقد أعلن الملك فيصل، كما أشارت المادة الثالثة من المعاهدة العراقية البريطانية لعام 1922، ضرورة العمل علي وضع الدستور في أقرب وقت، ولهذا الغرض تم تأليف لجنة بريطانية تحت إشراف السير بيرس كوكس، مهمتها وضع مشروع دستور للعراق، علي أن تأخذ بنظر الاعتبار المادة الأولي من صك الانتداب الذي أقرته عصبة الأمم المتحدة، والمادة الثالثة من المعاهدة البريطانية العراقية لعام 1922. وقد استوحت اللجنة في إعداد الدستور أهم مبادئه من الدستور الأسترالي والنيوزلندي، وأرسل إلي وزارة المستعمرات حيث أجرت عليه بعض التعديلات ثم أعيد إلي العراق، حيث تألفت لجنة عراقية بريطانية لدراسته، وقد وجد الأعضاء العراقيون أن مشروع الدستور لا يلبي طموحات الشعب، لذلك تقدموا بمشروع دستور آخر، استوحوا مبادئه من الدستور العثماني والدستور الياباني، إلا أن الأعضاء الإنجليز رفضوه، وللتوفيق بين وجهتي النظر، تم إرسال المشروعين: العراقي والبريطاني، إلي وزارة المستعمرات في لندن مرة أخري، وهناك تمت صياغة مشروع منقح، استوحيت بعض نصوصه من دساتير تركيا وإيران ومصر، وتم توقيعه من قبل الحكومتين البريطانية والعراقية عام 1923، وأعلن على الرأي العام كمشروع لدستور العراق، ثم عرض مشروع الدستور على المجلس التأسيسي المنتخب استنادا إلى القانون 365لسنة 1924، وبعد أخذ ورد، ومناقشات وجدل، تدخل المعتمد البريطاني مهددا المجلس بقضية الموصل، مما دفع الأعضاء إلى الموافقة على الدستور، وبعد ذلك تم إرسال الدستور إلى عصبة الأمم للموافقة عليه، فأعادته العصبة إلى العراق للتنفيذ وللعمل بموجبه. للمزيد من التفاصيل،انظر: إسماعيل مرزة: مرجع سابق، ص 131ـ.

المطلب الثاني

أسلوب الاستفتاء الدستوري

بموجب طريقة الاستفتاء الدستوري، يتم التعرف على رأي الشعب في مشروع الدستور، بحيث لا يصبح هذا المشروع دستوراً سارياً إلا بعد إقراره من قبل الشعب، بواسطة الاستفتاء .

وبهذا يمارس الشعب سيادته بصورة مباشرة، فيضع دستوره بنفسه، لا بواسطة نواب عنه كما هو الحال في أسلوب الجمعية التأسيسية. ويتم ذلك عن طريق قيام لجنة فنية حكومية أو جمعية منتخبة بتحضير وإعداد مشروع الدستور، ثم يعلن هذا المشروع على الرأي العام للاطلاع على نصوصه، فيتم تحديد موعد التصويت، فإذا صوَّتَ الشعبُ بالموافقة أصبح الدستور نافذاً، دون حاجة لعرضه على أية جهة أخرى. أي أن الشعب هو صاحب القرار النهائي في قبول الدستور أو رفضه .

وما دام الشعب هو صاحب القرار النهائي فإن الاستفتاء الدستوري يتحقق سواء تم إعداد الدستور عن طريق لجنة فنية أو عن طريق جمعية منتخبة . غير أن تحضير الدستور من قِبَل جمعية منتخبة يحقق الديمقراطية بصورتها المثالية، حيث يباشر الشعب سلطته بطريقة غير مباشرة، حين تقوم جمعية منتخبة بإعداد الدستور، ثم بطريقة مباشرة حين يصوت الشعب على هذا الدستور.

وهنا لابد من الإشارة، إلى أن أسلوب الاستفتاء الدستوري هو الأقرب إلى الديمقراطية بصورتها المثالية ــ من الناحية النظرية على الأقل ــ لأن الشعب صاحب السيادة ومصدر جميع السلطات يقوم بوضع دستوره بنفسه.

غير أنه ينبغي أن لا يؤخذ هذا الأمر على علاته، لأن الكثير من الأنظمة الاستبدادية أخذت به ولا تزال، لإضفاء واجهة كاذبة من المشروعية على نظمها. ابتداءً من الاستفتاء الذي جري في فرنسا عام 1799 لإقرار دستور نابليون ، إلى الاستفتاءات التي أجرتها الحكومات الدكتاتورية في ألمانيا النازية، وإيطاليا الفاشية، والعديد من الاستفتاءات التي نظمتها الحكومات المطلقة في البلدان المتخلفة .

أما بشأن المفاضلة بين طريقة الجمعية التأسيسية وطريقة الاستفتاء الدستوري، فنرى أن هذه الطريقة الأخيرة تتطلب وعياً سياسياً شعبيا متقدما، ومناخاً ديمقراطياً سليما، لكي يؤتي الاستفتاء أكله. ودليلنا ما حصل عند التصويت على دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة سنة 1946، حيث تم إعداده من قبل جمعية منتخبة، ومع ذلك فقد رفضه الشعب عند تصويته عليه . وبعد أن قامت جمعية منتخبة جديدة بإجراء بعض التعديلات عليه، طرح مرة ثانية على الاستفتاء، فوافق الشعب عليه، أما في الدول التي تفتقر شعوبها إلى درجة متقدمة من الوعي السياسي، فنجد أن الحكومات فيها تلجأ إلى الاستفتاء من أجل التظاهر بالديمقراطية، عن طريق تزييف إرادة الشعب . ودليلنا تلك النتائج الغريبة والتي تتراوح نسبتها في بعض الدول بين 99.00 % وبين 99.99 %.

الفصل الثالث

أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير من حيث تدوينها أو عدم تدوينها إلى: دساتير غير مدونة أو عرفية، ودساتير مدونة أو مكتوبة، كما تنقسم من حيث إجراءات تعديلها إلى: دساتير مرنة، وأخرى جامدة، وعلى هذا النحو، سوف ندرس موضوع أنواع الدساتير في مبحثين:ـ

- ❖ **الأول** : نخصصه للدساتير غير المدونة والدساتير المدونة .
- ❖ **الثاني** : ونخصصه للدساتير المرنة والدساتير الجامدة .

المبحث الأول

الدساتير غير المدونة والدساتير المدونة

المطلب الأول

الدساتير غير المدونة

وهي الدساتير التي تستمد معظم أحكامها من العرف، ولا يتدخل في وضعها المشرع الدستوري، ولا تصدر بها وثيقة رسمية. أي أن هذا الدستور يتكون من قواعد عرفية انبعثت من مجموع التقاليد والعادات والمبادئ الأساسية، فاكتسبت مع الزمن قوة القانون [1] .

ويعتبر الدستور الإنجليزي المثال التقليدي للدساتير غير المدونة، بل هو الدستور الوحيد الذي مازال قائماً إلى اليوم، لأنه لا يستمد قواعده من وثيقة دستورية، وإنما يستمد معظم أحكامه من العُرْف.

غير أن اعتبار الدستور الإنجليزي المثال التقليدي للدساتير غير المدونة أو العرفية لا يعني أنه يتكون من العرف فقط وإنما توجد إلى جانب هذا

---

(1) محمد آل ياسين: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 32، وإبراهيم شيحا: المصدر السابق، ص 92 .

العرف ــ والذي يشكل معظم قواعد الدستور ــ وثائق مدونة، صدرت خلال عدة قرون من الزمن. ومن أهم هذه الوثائق[1]:ــ

◆ أ – وثيقة الحريات: CHARTER OF LIBERTIES

صدرت هذه الوثيقة عام 1101 في عهد الملك هنري الأول، تقرر فيها إعطاء بعض الحقوق والحريات لأبناء الطبقة الأرستقراطية.

◆ ب – العهد الأعظم: MAGNA CARTA

ثار النبلاء ضد الملك جون، فأرغموه على إصدار العهد الأعظم في عام 1215، ترك هذا العهد أثرا كبيراً في تاريخ إنجلترا، نظراً لما احتواه من نصوص، قررت الكثير من الحقوق والحريات الشخصية والتجارية، وفي مجال وجوب التزام العدالة في القضاء وغيرها[2].

◆ ج – ملتمس الحقوق: PETITIONS OF RIGHTS

صدرت هذه الوثيقة عام 1628 في عهد الملك شارل الأول، وهي في مضمونها تأكيد لأحكام العهد الأعظم.

◆ د – بيان الحقوق: BILL OF RIGHTS

أصدر البرلمان هذه الوثيقة في عام 1689، وتضمنت الكثير من المبادئ التي دعمت سلطات البرلمان، وحرمت على الملك تعطيل نفاذ القوانين، وفرض الضرائب، وعموماً لم يَعُدْ له أية سلطة على أموال الدولة.

◆ هـ – قانون التسوية: ACT OF SETTELMENT

أصدر البرلمان هذا القانون في عام 1701 لتنظيم وراثة العرش.

◆ و– قانون البرلمان: ACT OF PARLIMENT

صدر هذا القانون في عام 1911. وتم بموجبه ترجيح كفة مجلس العموم على مجلس اللوردات في المسائل المالية، وكذلك في حالة حصول خلاف، بين المجلسين، وإصرار كل منهما على موقفه.

---

[1] أنظر في تفصيل هذه الوثائق: إسماعيل مرزه: مرجع سابق، ص 302ــ.

[2] للمزيد من التفاصيل عن الماكنا كارتا، انظر مؤلفنا في النظم السياسية، مرجع سابق، ص 137 – 138 .

المطلب الثاني

الدساتير المدونة

وهي الدساتير التي تصدر معظم أحكامها عن المشرع الدستوري، في صورة نصوص تشريعية، سواء تم جمعها في وثيقة واحدة أو في وثائق متعددة.

وقد كانت الدساتير العرفية في السابق هي الأصل، والاستثناء كانت الدساتير المدونة. أما في عالم اليوم، فقد انقلبت القاعدة، وأصبحت الدساتير المدونة هي السائدة، ولم يبق من الدساتير العرفية إلا دستوراً واحداً، ويرجع ذلك إلى انتشار الأفكار الديمقراطية التي تدعو إلى تدوين الدساتير، لأن الدستور المدون بنظرهم أدل على السيادة الشعبية، وإن قواعده تسمو على القواعد العرفية، إضافة لما يتمتع به من تحديد ووضوح، وما يوفره للأفراد من سهولة الاطلاع على نصوصه والتعرف على أحكامه، وخاصة تلك المتعلقة بحقوقهم وحرياتهم.

وهكذا اتجهت دول العالم نحو تدوين دساتيرها، وكانت البداية في عام 1776 عندما وضعت فرجينيا ـ المستعمرة البريطانية السابقة في أمريكا ـ دستورها، وفي عام 1787 صدر الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية، وهو أول دستور مكتوب متكامل، والذي لا زال نافذاً إلى يومنا هذا، بعد إدخال 26 تعديلاً عليه.

ثم انتقلت حركة تدوين الدساتير من أمريكا الشمالية إلى كل من أوربا وأمريكا الجنوبية، حيث أصدرت فرنسا بعد ثورتها الكبرى أول دستور مكتوب، وكان ذلك في عام 1791، ثم وضعت دستوراً جديداً في عام 1793، وآخر في عام 1795، ورابع في عام 1799، وتابعت إصدار الدساتير حتى بلغ عددها 16 دستوراً، كان آخرها دستور سنة 1958 الحالي. كذلك أصدرت عدة دول أوربية دساتير مكتوبة مثل بلجيكا في عام 1831، وسويسرا وإيطاليا في عام 1848 وهولندا في عام 1887 وغيرها.

أما في أمريكا الجنوبية، فإن تدوين الدساتير يعود إلى عام 1811، حيث صدرت أربعة دساتير، اثنان صدرا في كولومبيا وآخران في كل من شيلي

وفنزويلا. واعتباراً من ذلك التاريخ، وخلال أقل من قرنين، صدر في عشرين جمهورية لاتينية ما يقارب 200 دستوراً.

وبعد الحرب العالمية الأولى انتشرت حركة تدوين الدساتير، سواء من قبل الدول المنهزمة بعد أن تخلصت من حكامها الذين تسببوا في هزيمتها، ومثال ذلك دستور فايمر في ألمانيا عام 1919، دستور النمسا عام 1920، ودستور روسيا في عام 1918، ودستور تركيا في عام 1924، أو من قبل الدول التي استقلت حديثاً، مثل دستور بولندا في عام 1919، ودستور مصر في عام 1923، ودستور العراق في عام 1925.

وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ظهرت حركة جديدة لتدوين الدساتير، عمت بلدان آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، نتيجة لانحسار الاستعمار وتصاعد حركة التحرر، وحصول العديد من الدول على استقلالها.

وعلى نحو ما ذكرناه سابقاً، من أن الدستور العرفي لا يتكون من العرف فقط، وإنما توجد إلى جانب هذا العرف وثائق مكتوبة، فإن الدستور المدون أيضا لا يتكون من وثيقة أو وثائق مكتوبة فقط، وإنما توجد إلى جانب ما هو مكتوب منه قواعد عرفية. وهذا ما يدفعنا إلى محاولة التعرف على دور العرف الدستوري في ميدان الدساتير المدونة.

➢ دور العرف الدستوري في ميدان الدساتير المدونة

احتل العرف الدستوري مكانة هامة في النظم السياسية القديمة، حيث كان المصدر الرسمي، بل والوحيد للقواعد الدستورية، وذلك لأن العرف كان أسبق من القانون المدون من الناحية التاريخية. عليه تزامن مع اكتمال عناصر الدولة ظهور مجموعة من القواعد التي تبين كيفية تنظيم سلطاتها العامة .

لا نزاع في أن القواعد الدستورية التي كانت تحدد كيفية مباشرة مهمة الحكم في الدولة، والاتجاهات العامة التي تنظم الحياة السياسية، وجميع المسائل التي تتصل بنظام الحكم، والتي يعيش في ظلها شعب الدولة حكاماً ومحكومين، كانت قواعد قامت في البداية على أساس العادات والسوابق التي أفرزتها الحياة السياسية.

ولا خلاف في أن العرف الدستوري مازال يشكل مصدراً هاماً من مصادر القانون الدستوري في المجتمعات الحديثة، حيث يحتل العرف

الدستوري في إنجلترا مثلاً أهمية مرموقة، إذ يعتبر المصدر الرئيسي لأحكام الدستور، وذلك لأن أهم قواعد نظام الحكم فيها تقوم على العرف، الذي نشأ ونما وتطور جيلاً بعد جيل منذ العصور الوسطى.

وجدير بالإشارة، أن التسليم للعرف الدستوري بمكانة هامة، وقيمة قانونية، هو محل اتفاق أوساط الفقه، بالنسبة للدول التي ليس لها دساتير مكتوبة. غير أنه أمر مثير للجدل في هذه الأوساط، بالنسبة للدول التي لديها دساتير مكتوبة، إذ يذهب البعض إلى إنكار أي دور للعرف في الشؤون الدستورية، بينما يقر الأغلبية بدوره في إنشاء قواعد دستورية .

وعلى ذلك، فإن إعطاء العرف أهميته كمصدر للقواعد الدستورية، والاعتراف له بالقيمة القانونية، أمر مسلم به من قبل أغلبية الفقه. غير أن هذه الأهمية تختلف في دول الدساتير المكتوبة عنها في دول الدساتير العرفية، وإن كان هذا التقسيم نسبياً، إذ لا توجد دولة دستورها مدون بالكامل، وأخرى دستورها عرفي بالكامل، وإنما يقوم ذلك التقسيم على أساس الصفة الغالبة للقواعد الدستورية في الدولة، وبالتالي اعتبار الدستور دستوراً مدوناً إذا كانت أغلب قواعده مدونة في وثيقة أو وثائق دستورية، واعتباره عرفياً إذا كانت أغلب قواعده عرفية غير مدونة[1].

➢ تعريف العرف الدستوري

وقبل بيان معنى العرف الدستوري، ينبغي أن نفرق بينه وبين مصطلح الدستور العرفي، إذ يعني هذا الأخير ــ الدستور العرفي ــ مجموعة القواعد القانونية غير المدونة، أو الناشئة عن الأعراف والسوابق، التي تنظم شؤون الحكم، وتبين حقوق وحريات الأفراد العامة. وهو خاص في الدول التي لا توجد بها وثيقة دستورية، كما هو الحال في نظام الحكم البريطاني .

أما العرف الدستوري فهو عبارة عن عادة تتصل بموضوع دستوري درجت السلطات العامة على اتباعها، بحيث تولد الإحساس في ضمير الجماعة على وجوب احترامها، والشعور بأنها أصبحت قاعدة قانونية ملزمة.

(1) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، ص149ـــ، وفؤاد العطار: مرجع سابق، ص223؛ ومحسن خليل: مرجع سابق، ص565، ومحمد عبد العال: مرجع سابق، ص86،87؛ وإبراهيم شيحا: رجع سابق، ص99. وإسماعيل مرزة: مرجع سابق، ص81.

أي أن العرف الدستوري هو عبارة عن قواعد قانونية غير مدونة، تتصل بموضوع دستوري، وتنشأ عن طريق الأعراف والسوابق. ولكن الفرق بينهما أن هذا العرف يوجد في بلاد الدساتير المكتوبة بجوار الوثائق الدستورية .

غير أن تواجد العرف الدستوري في دول الدساتير المدونة إلى جانب الوثيقة الدستورية، لا يعني عدم تواجده في دول الدساتير العرفية ـ كما يذهب بعض الفقه[1] ـ لأن الدستور العرفي مكون من أعراف دستورية. إلا أن هذه العادات والسوابق أصبحت جزءاً من الدستور ا لعرفي ـ بعد أن اكتسبت صفتها الملزمةـ وأصبحت مندمجة فيه، لا متواجدة إلى جانبه[2] .

وعلى ذلك؛ فإن العرف الدستوري الذي نعنيه هنا هو العرف الذي يمكن أن ينشأ إلى جانب الوثيقة الدستورية في دول الدساتير المدونة، لتفسير نص غامض من نصوصه،أو لتكملة نقص في أحكامه، أو لتعديل قاعدة من قواعده. وهكذا تظهر أهمية العرف الدستوري في ميدان الدساتير المدونة، وخصوصاً في ظل الدساتير الجامدة، وهي تلك الدساتير التي تتطلب لتعديل قواعدها إجراءات مشددة، تفوق في شدتها إجراءات تعديل القانون العادي. وعلة ذلك تعود إلى قدرة العرف الدستوري على تعديل الدستور المرن بسهولة تامة .

➢ أركان العرف الدستوري

لقد سبق أن قلنا أن العرف الدستوري يعني عادة تتصل بشأن من شؤون الحكم، أو بحقوق وحريات الأفراد، أو ببيان الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، درجت السلطات العامة على اتباعها، بحيث تولد الإحساس بوجوب احترامها، والإيمان بأنها أصبحت قاعدة ملزمة.

ومن هذا التعريف يتبين أن **للعرف الدستوري ركنين اثنين: ركن مادي، وركن معنوي**. وهو بهذا لا يختلف عن العرف في القانون الخاص، وإن كان لمضمون هذين الركنين مفهوماً متميزاً في ميدان القانون الدستوري .

(1) إبراهيم شيحا: مرجع سابق، ص 102، رمزي الشاعر: مرجع سابق، هـ ص 143.
(2) ثروت بدوي: مرجع سابق، ص 42، حيث يذهب إلى أن في بريطانيا عرفا دستوريا إلى جانب دستورها العرفي .

❖ أولاً : الركن المادي:

يتمثل الركن المادي في العادة التي تنتهجها إحدى السلطات الحاكمة في الدولة، في شأن من الشؤون الدستورية، بصورة متكررة وعامة وثابتة. وبذلك يشترط لتحقق الركن المادي توافر عدة شروط تتمثل في: التكرار، العمومية، الثبات .

◆ أ – التكرار:

لا تنشأ العادة من استعمالها مرة واحدة، وإنما يلزم أن يجري العمل بها بصورة متكررة، من جانب السلطات الحاكمة، ويكاد أن يكون الاتفاق تاماً في أوساط الفقه على اشتراط تكرار التصرف الصادر من إحدى الهيئات العامة، لتوافر الركن المادي، وإن كانوا يختلفون في تحديد عدد مرات هذا التكرار[1].

ولا يقلل من هذا الاتفاق أن يذهب البعض إلى عدم ضرورة التكرار، وإنما قد يكفى تصرف واحد، طالما كان هذا التصرف معبراً عن ضمير الجماعة، ودافعاً إلى الاعتقاد بقيام قاعدة قانونية جديدة[2].

والحقيقة، فإنه على الرغم من أن التصرف الأول يمثل السابقة الأولى، التي تعد أساس ومنطلق العرف، فإن هذا التصرف الواحد لا يكفي، ما لم يتأكد بواسطة تكرار العمل به، لكي يتحول إلى عادة دستورية .

[1] يذهب البعض إلى أن تكرار التصرف مرتين يعد كافيا لتوافر شرط التكرار، لأن مرونة العرف تكفي وجود سابقتين، وبهذا أخذت المحكمة الاتحادية العليا في سويسرا في حكم لها صدر عام 1917، قضت فيه بإلزامية عرف دستور بناءا على تكرار الأخذ في سابقتين اثنتين، واحدة في عام 1870 والأخرى في عام 1914. لمزيد من التفاصيل راجع :عثمان خليل وسليمان الطماوي: القانون الدستوري، المبادئ العامة. ص 89 .

[2] سعد عصفور: مرجع سابق، ص85، ومحمد عبد العال: مرجع سابق، ص88ويحيى الجمل: مرجع سابق، ص36، وقد أخذ إسماعيل مرزة بهذا الرأي، حيث أفاد بأن مرة واحدة قد تكفي، وقد لا تكفي مرات عديدة، لأن العبرة بتوافر الركن المعنوي، وهو يشاطر في ذلك العلامة ديفرجيه الذي يرى أن تكرار الفعل ليس ضروريا لقيام العرف. لأن العرف يمكن أن ينشأ استنادا إلى سابقة واحدة وقد لا ينشأ مهما تكررت الأفعال. انظر في ذلك:إسماعيل مرزة في كتابه المنوه عنه سابقا. ص97.

- و – للحكومة الحق في التعيين في كل الوظائف المدنية والعسكرية، باستثناء تلك التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بهذا التعيين [5] .

- **ب ـ البرلمان :**

نصت المادة 24 من دستور 1958 على أن البرلمان يتكون من: الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ .

- **1– الجمعية الوطنية :**

يجري انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر، من قبل جميع المواطنين الفرنسيين، ذكورا وإناثا، البالغين من العمر إحدى وعشرين سنة، والذين يتمتعون بالأهلية العقلية والأدبية، والمسجلين في القوائم الانتخابية .

وقد جعل القانون انتخاب النواب قائماً على أساس الدوائر الفردية، وطبقاً لنظام الأغلبية المطلقة. أي يتوجب على الفائز أن يحصل على هذه الأغلبية، بشرط ألا تقل عن ربع عدد الناخبين المسجلين في القوائم، وإلا أعيد الانتخاب في دورة ثانية يفوز فيها من يحصل على الأغلبية البسيطة.

ومدة ولاية الجمعية الوطنية خمس سنوات، وتضم 482 نائباً، منهم 470 لفرنسا الأم، و 17 نائباً لمقاطعات ما وراء البحار .

- **2– مجلس الشيوخ :**

يجري الانتخاب لمجلس الشيوخ على درجتين، لتمثيل المناطق الإقليمية في فرنسا. أي أن الانتخاب يقوم على أساس الاقتراع العام غير المباشر، ويتم بوساطة هيئة انتخابية تكون هي بذاتها منتخبة، وتتألف من أعضاء الجمعية الوطنية، وأعضاء مجالس المحافظات، ومندوبي المجالس البلدية. ومدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ تسع سنوات، يجرى تجديد انتخاب ثلثهم كل ثلاث سنوات، وعدد الشيوخ ــ في الوقت الحاضر ــ 283 شيخاً منهم 264 لفرنسا الأم، و 13 لأراضي ومقاطعات ما وراء البحار، و 6 شيوخ يختارهم المجلس نفسه باسم الفرنسيين المقيمين في الخارج .

- **3– صلاحيات البرلمان :**

يمارس البرلمان الفرنسي صلاحيات متنوعة يمكن ردها إلى ثلاثة أنواع:

---

[5] انظر اندريه هوريو: مصدر سابق، 422/1.

المحكومين، ولذلك تلزم موافقتهما، لتتحول السوابق إلى أعراف. إن اشتراط موافقة المحكومين، يمتد ليشمل جميع القواعد الدستورية العرفية، سواء تلك التي تمس حقوقهم وحرياتهم بصورة مباشرة، أو تلك التي لا تمس هذه الحقوق والحريات مباشرة ــ كما لو كانت القاعدة العرفية تتصل بعلاقة السلطات العامة فيما بينها، دون ارتباط مباشر بالمحكومين ــ وذلك لأن كل قواعد الدستور المكتوبة منها والعرفية، لابد وأن تكون محل اهتمام الأفراد، وتمس بشكل أو بآخر مصالحهم[1].

♦ ج – الثبات:

وأخيراً يلزم أن تكون العادة التي جرت الهيئات الحاكمة على الأخذ بها ثابتة ومستقرة، نتيجة لتمسك هذه الهيئات باحترامها، والتصرف بمقتضاها، دون أن تخرج عليها أو أن تخالفها، وحتى ولو لمرة واحدة، لأن هذه المخالفة الوحيدة تنفي عن القاعدة صفة الثبات والاستقرار، وتمنع تحولها بالتالي إلى عرف ملزم.

يضاف إلى ذلك أن ثبات العادة لا يتوافر، ما لم يتكرر اتباعها زمناً كافياً، لكي يتأكد استقرارها، ويدفع عنها صفة الضرورة العارضة. وقد يطول هذا الزمن أو يقصر، بحسب ظروف كل حالة على حدة. فمن القواعد الدستورية العرفية ما احتاج إلى قرن من الزمان أو أكثر لكي تتحقق له صفة الثبات، بينما هناك قواعد أخرى استقرت باتباعها لمدة عشرة سنوات أو أقل. وفي جميع الأحوال فإن قِدَمَ القاعدة دليل على ثباتها واستقرارها.

❖ ثانيا: الركن المعنوي:

لا يكفي توافر الركن المادي لقيام العرف الدستوري وإنما يلزم أن يتحقق الركن الآخر، وهو الركن المعنوي. أي أن يتولد في ضمير الجماعة الشعور بأن الإجراء الصادر عن إحدى الهيئات الحاكمة قد أصبح قاعدة قانونية ملزمة.

وكما بينا سابقاً، فإن الجماعة تشمل الحاكمين والمحكومين على حد سواء، أي لا يكفي صدور الإجراء من إحدى الهيئات الحاكمة لقيام الركن المعنوي، وإنما يلزم لقيام هذا الركن اقتناع الرأي العام به، أو على الأقل عدم الاعتراض عليه.

[1] محمد عبد الوهاب: مرجع سابق. ص [illegible].

وهكذا يصبح الإجراء الذي تتخذه إحدى السلطات العامة عرفاً عندما تتوافر له شروط التكرار والعمومية والثبات، ثم يستقر في ضمير الجماعة أنه أصبح قاعدة قانونية واجبة الاتباع.

➢ أنواع العرف الدستوري

يتنوع العرف الدستوري الذي ينشأ إلى جوار الوثيقة الدستورية إلى ثلاثة أنواع، إذ قد يكون عرفاً مفسراً لنص من نصوص الدستور، أو قد يكون عرفاً مكملاً لنقص جاء فيه، أو قد يكون معدلاً لحكم من أحكامه.

ويختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية لكل نوع من هذه الأنواع. وسنحاول بيان الصور الثلاث للعرف الدستوري: العرف المفسر، والعرف المكمل، والعرف المعدل، مع تحديد القيمة القانونية لكل منها:

❖ أولاً – العرف المفسر:

يقتصر أثر العرف المفسر على تفسير نص من نصوص الدستور، والعمل على توضيحه، وبيان كيفية تطبيقه، وذلك من أجل إزالة غموضه، وإبعاد ما يكتنفه من إبهام. أي انه لا ينشئ قواعد جديدة، وإنما يعمل في دائرة النصوص وفي نطاقها، من اجل تحديد مدلولها، وتفسيرها تفسيراً يزيل غموضها.

وتتجلى أهمية العرف الدستوري المفسر في حالة إيجاز نصوص الوثيقة الدستورية، كما حصل مع دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام 1875، حيث لعب العرف دوراً هاماً في تفسير وتوضيح العديد من نصوصه، وعلى سبيل المثال تفسير المادة الثالثة، التي تنص على أن "رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين"، حيث تقرر لرئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، على الرغم من عدم وجود نص يقر له صراحة هذا الحق، استناداً إلى أن كفالة تنفيذ القوانين لا تتأكد إلا بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها.

ولا خلاف في أن العرف الدستوري المفسر يقيد جزءاً من الدستور المدون الذي يقوم على تفسيره، فيأخذ تبعاً لذلك حكمه، سواء كان الدستور مرناً، أي

يمكن تعديله بنفس الإجراءات التي يعدل بها التشريع العادي، أو كان جامداً، أي يتطلب لتعديله إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي[1].

❖ ثانيا: العرف المكمل:

إذا تحدد دور العرف المفسر في تفسير ما قد يكون غامضاً من النصوص الدستورية وإزالة ما يعتريها من إبهام، أي أنه لا ينشئ حكماً جديداً، فإن العرف المكمل يتدخل لتنظيم موضوعات لم يتطرق إليها الدستور، أي أنه ينشئ حكماً دستورياً جديداً، من أجل إكمال النقص الموجود في القواعد الدستورية.

بناءا على ذلك يستند العرف المفسر على قواعد دستورية قائمة يعمل على تفسيرها، وإزالة غموضها، بينما لا يستند العرف المكمل على قواعد قائمة، وإنما يضع أحكاماً جديدة، لموضوعات لم يعالجها المشرع الدستوري أصلاً .

ومن الأمثلة التقليدية التي تذكر للإشارة إلى العرف المكمل هو ما نص عليه دستور فرنسا الصادر عام 1875، من الأخذ بمبدأ الاقتراع العام لتكوين البرلمان، دون الإشارة إلى كون الانتخاب مباشراً أو غير مباشر. وبما أن العرف كان يجري على أن يكون الانتخاب مباشراً، فقد استمر العرف في سريانه لإكمال هذا النقص .

ويذهب الرأي الراجح في الفقه إلى الاعتراف بشرعية العرف المكمل، استناداً إلى أنه يتولى مهمة إكمال النقص، وسد الفراغ، الذي أغفله المشرع الدستوري، دون أن يتضمن مخالفة لنص دستوري، أو أن يعدل حكماً من أحكامه[2].

[1] يتفق الفقه على مشروعية العرف المفسر، انظر في ذلك كل من :إسماعيل مرزه: مرجع سابق، ص 102، ثروت بدوي: مرجع سابق، ص72 ، محسن خليل: مرجع سابق، ص 566، محمد ليله: مرجع سابق، ص 44، يحيى الجمل: مرجع سابق، ص 36، إبراهيم شيحا: مرجع سابق، ص 111، محمد عبد العال: مرجع سابق، ص 91. محمد عبد الوهاب: مرجع سابق، ص 48، عبد الغني بسيوني: مرجع سابق. ص 431.

[2] انظر في تفاصيل ذلك : جابر جاد نصار:الوسيط في القانون الدستوري، ص 98. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مصدر سابق. ص73، إبراهيم شيحا: المبادئ الدستورية العامة، مصدر سابق، ص113، عبد الغني بسيوني :النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق. ص 433 .

❖ ثالثاً : العرف المعدل :

وهو ذلك النوع من العرف الذي يتضمن تعديلاً لنصوص الوثيقة الدستورية، ليمنح إحدى الهيئات الحاكمة اختصاصاً جديداً لم ينص عليه الدستور، أو ليحرم إحداها من اختصاص منحه الدستور إياها.

وهو بهذا يتضمن مخالفة لنص دستوري، ولا يقتصر على تفسير غموضه، أو إكمال ما أصابه من نقص، وهو على نوعين هما : العرف المعدل بالإضافة، والعرف المعدل بالحذف .

ويهدف العرف المعدل بالإضافة إلى منح إحدى هيئات الدولة الحاكمة اختصاصاً جديداً لم ينص عليه الدستور. ومن أمثلته ما كان سارياً في ظل دستور عام 1875 الفرنسي من قيام البرلمان في تفويض السلطة التنفيذية لوضع قواعد عامة عن طريق المراسيم، على الرغم من أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الوحيد في إصدار القوانين استناداً لأحكام الدستور .

أما العرف المعدل بالحذف فيهدف إلى حرمان إحدى الهيئات الحاكمة من اختصاص مقرر لها بموجب الدستور. ومن أمثلته عزوف رؤساء الجمهورية في فرنسا عن استعمال حقهم الدستوري في حل البرلمان في ظل دستور عام 1875 .

وفيما يتعلق بتحديد القيمة القانونية للعرف المعدل، فلم يتفق فقهاء القانون الدستوري بشأنها، حيث ظهرت ثلاثة اتجاهات:ـ

- يذهب **الأول:** إلى عدم مشروعية العرف المعدل، والى عدم الاعتراف له بأية قيمة قانونية، استناداً إلى عدم قدرة العرف على تعديل القواعد الدستورية المكتوبة ـ وخاصة الجامدة منها ـ التي تتطلب إجراءات وأوضاع خاصة ، وسلطة محددة لتعديلها .
- ويذهب **الاتجاه الثاني:** إلى الإقرار بشرعية العرف المعدل، استناداً إلى أن العرف ـ عندهم ـ هو تعبير عن الإرادة العامة ، هذه الإرادة التي تملك حق تعديل النصوص الدستورية المكتوبة .
- ويفرق **الاتجاه الثالث:** بين نوعي العرف المعدل، حيث يقر بشرعية العرف المعدل بالإضافة، استناداً إلى أنه قريب الشبه بالعرف المكمل، بينما لا يعترف هذا الاتجاه بشرعية العرف المعدل بالحذف، لأن عدم استعمال

إحدى الهيئات الحاكمة في الدولة لحق دستوري لها لا يلغي هـذا الحـق، ولها أن تستخدمه من جديد متى شاءت[1].

المبحث الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

المطلب الأول

الدساتير المرنة

يعد الدستور مرناً إذا لم يتطلب لتعديله إجراءات خاصـة، وإنمـا يمكـن تعديله بذات الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية. وبهذا فليس هناك فـرق بين الدستور المرن والقانون العادي، إلا من حيث الموضوع الذي ينظمه كـل منهما .

وتبعاً لذلك تتولى السلطة التشريعية مهمة تعديل نصوص الدستور المـرن، بذات الإجراءات التي تتبعها في وضع وتعديل القوانين العادية .

وهكذا تتمتع السلطة التشريعية في ظل الدستور المرن بسلطات واسـعة، تملك من خلالها إجراء ما تراه من تعديلات في نصوص الدسـتور، باتبـاع إجراءات ميسرة، هي ذات الإجراءات التي تتبعها في سن وتعديـل القوانيـن العادية .

ويعتبر الدستور الإنجليزي من أشهر الأمثلة على الدساتير المرنة، حيـث يستطيع البرلمان أن يعدل في القواعد الدستورية، سواء كانت هـذه القواعـد عرفية أو مدونة، دون اتباع لإجراءات خاصة، وإنما بذات الطريقة التي يتبعـها في تعديل القوانين العادية.

[1] انظر في تفاصيل ذلك : إسماعيل مرزه: مصدر سابق، ص 104ـ، إبراهيـم شـيحا: مصدر سابق، ص 119ـ، عبد الغني بسيوني :مصدر سابق، ص 435ـ، ثروت بدوي: مصدر سابق، ص 64ـ .

وصفة المرونة لا تقتصر على الدساتير العرفية فقط، وإنما تشمل أيضاً دساتير مكتوبة، إذا لم يتطلب لتعديلها إجراءات خاصة. ومن الأمثلة على ذلك،

الدستور الفرنسي الصادر عام 1814، والدستور الفرنسي الصادر عام 1830، والدستور الإيطالي الصادر عام 1848، والدستور السوفييتي الصادر عام 1918، ودستور ايرلندا الحرة الصادر عام 1922.

ويمتاز الدستور المرن بسهولة تعديل قواعده، مما يعطيه القدرة على مسايرة التطورات السياسية والاجتماعية المتغيرة. غير أن هذه الميزة تعتبر عيباً في الدستور المرن، لأنها تضعف قدسيته، وقد تغري السلطة التشريعية على إجراء تعديلات دستورية لا ضرورة لها.

وفي ضوء ما تقدم، تثبت صفة المرونة للدستور إذا أمكن تعديل أحكامه بذات الإجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي، ومن قِبَل نفس السلطة، وهي السلطة التشريعية، بصرف النظر عن الطريقة التي تم بها وضع الدستور، والسلطة التي قامت بسنه.

المطلب الثاني

الدساتير الجامدة

يوصف الدستور بالجمود إذا تطلب لتعديله إجراءات وأوضاع خاصة، تختلف عن الإجراءات والأوضاع التي يتم بها تعديل القوانين العادية، أي لا يجوز تعديل الدستور إلا باتباع إجراءات أشد وأصعب من تلك الإجراءات المتبعة في تعديل التشريعات العادية .

ويحدد الدستور ذاته السلطة المناط بها أمر التعديل، والإجراءات الواجب اتباعها لإنجازه. فقد يمنح الدستور السلطة التشريعية العادية اختصاص تعديله، ولكن باتباع إجراءات خاصة، مغايرة للإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين العادية، كأن يتطلب أغلبية خاصة، أو إجراءات إضافية. وقد لا يعطي حق التعديل إلى السلطة التشريعية العادية وحدها، وإنما يلزم موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء.

كما يتحقق جمود الدستور إذا جعل مناط تعديله يعود إلى جمعية تأسيسية منتخبة من قِبَل الشعب، وقد تشارك الولايات في الدولة الاتحادية في أمر التعديل .

وفي جميع الأحوال، يكون الدستور جامداً بمجرد أن تختلف إجراءات تعديله عن إجراءات تعديل القوانين العادية حتى وإن كان هذا الاختلاف يسيراً.

وجدير بالإشارة أن جمود الدستور يصيب النصوص الواردة بالوثيقة الدستورية، بصرف النظر عما إذا كانت هذه النصوص دستورية بجوهرها وموضوعها، أو خاصة بموضوعات أخرى لا علاقة لها بالموضوعات الدستورية من حيث جوهرها وموضوعها. وبهذا فإن صفة الجمود لا تمتد لتشمل الأحكام الدستورية التي تضمنتها قوانين عادية، لأنه يمكن تعديل هذه الأحكام بقوانين عادية .

والهدف الذي يسعى المشرع الدستوري لتحقيقه من إضفاء الجمود على الدستور هو كفالة نوع من الثبات والاستقرار على أحكامه، عن طريق تشديد الإجراءات المطلوبة لتعديله .

إضافة إلى ما يحققه الجمود من ثبات واستقرار؛ فإنه يحقق غرضاً آخر هو السمو الشكلي، بجوار السمو الموضوعي، مما يمنحه المزيد من القداسة والاحترام، لدى الهيئات الحاكمة وأفراد الشعب .

كما قيل أيضاً؛ أن الجمود يتلاءم مع طبيعة المبادئ الدستورية، باعتبارها أعلى مرتبة من القوانين العادية، مما يستوجب عدم تساوي إجراءات تعديل النصوص الدستورية مع نصوص القوانين العادية[1].

ونظراً لما يحققه جمود الدستور من مزايا؛ اتجهت معظم دول العالم نحو الأخذ به، واختفت في المقابل الدساتير المرنة، ولم يبق منها إلا دستور واحد هو الدستور الإنجليزي .

ويعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787 من بين أشهر الدساتير الجامدة، وكذلك دساتير فرنسا ابتداء من دستور عام 1848، وكذلك دستور عام 1875، دستور عام 1946، وأخيراً دستورها الحالي لعام 1958.

[1] انظر في مزايا الدساتير الجامدة: إبراهيم شيحا: مصدر سابق، ص139، وعبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص504، ومحسن خليل: مصدر سابق، ص576.

وقد أخذت سويسرا بفكرة جمود الدستور أيضا في دستورها النافذ الصادر عام 1874. ومن الدساتير العربية التي اعتمدت إضفاء الجمود على قواعدها: الدستور المصري لعام 1923(المادتان 156و158) ، والدستور العراقي لعام 1925(المادتان 118و119) ، والدستور الأردني لعام 1952(المادة126).

الفصل الرابع

تعديل الدساتير

من المسلم به في الفقه الدستوري وجود فكرة قابلية أحكام الدستور للتعديل، هذه الفكرة ظهرت مع ظهور الدساتير المدونة، واستقرت مع استقرارها، دافع عنها المفكرون، وتبنّتها الثورة الفرنسية[1].

فقواعد الدستور قواعد قانونية، ومن طبيعة القاعدة القانونية قابليتها للتغيير والتعديل، ثم إنها في حقيقتها تمثل انعكاساً للظروف والأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها المجتمع، وبما أن هذه الظروف والأوضاع متغيرة على الدوام، تبعاً لقانون التطور، يلزم بالتالي تعديل الدستور ليواكب هذه التطورات، ولكي لا يقع الانفصال بين النصوص وبين الواقع .

ومع تسليمنا بإمكان تعديل الدستور، نرى في الوقت نفسه ضرورة توفير قدر من الثبات والاستقرار على نصوصه، عن طريق وضع شروط وإجراءات خاصة لتعديلها .

وعلى ذلك تنحصر دراستنا في تعديل الدساتير الجامدة، دون الدساتير المرنة التي لا تتطلب شروطاً وأوضاعاً خاصة لتعديلها، وإنما تقوم بهذه المهمة السلطة التشريعية العادية، بذات الشروط والإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية .

ولدراسة هذا الموضوع يتعين علينا أن نحدد السلطة المختصة بالتعديل ونطاق التعديل، ومراحل التعديل، وذلك على النحو الآتي : ـــ

---

(1) نصت المادة الأولى من الدستور الفرنسي الصادر عام 1791 على (أن الجمعية التأسيسية تقرر أن للامة كامل الحق الذي لا يقبل السقوط في أن تغير دستورها)

المبحث الأول

السلطة المختصة بتعديل الدساتير

يتوقف أمر تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور على نصوص الدستور ذاته، فهي التي تعين الجهة التي تقوم بهذه المهمة، وكيفية تكوينها، والشروط والإجراءات التي تعمل في إطارها .

وتسمى سلطة التعديل بالسلطة التأسيسية المنشأة، تمييزاً لها عن السلطة التأسيسية الأصلية، هذه الأخيرة هي التي قامت بوضع الدستور، دون أن تكون هنالك قواعد تنظيمية سابقة على وجودها، أو شروط وإجراءات حددت عملها، بينما تخضع الأولى لقواعد سابقة على وجودها، وشروط وإجراءات تعمل في إطارها .

ولقد تباينت الدساتير تبايناً كبيراً في أمر تحديد السلطة المختصة بالتعديل، فمنها من جعل هذا الاختصاص إلى السلطة التشريعية العادية تباشرها بإجراءات خاصة، ومنها ما أعطاه إلى جمعية تأسيسية منتخبة، ومنها من رد هذه السلطة إلى الشعب يزاولها عن طريق الاستفتاء .

❖ أولاً: السلطة التشريعية:

تسند بعض الدساتير أمر تعديلها إلى السلطة التشريعية العادية، ولكن باتباع إجراءات خاصة، تختلف عن الإجراءات التي تتبعها في تعديل القوانين العادية .

فمن الدساتير ما يتطلب أغلبية خاصة لتعديل نصوصه، مثل الدستور اللبناني الحالي الصادر عام 1926 الذي يشترط موافقة أغلبية الثلثين[1] .

ومنها ما يوجب اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل، مثل الدستور الفرنسي الصادر عام 1875، وقد يشترط الدستور أغلبية خاصة في كل مجلس من مجلسي البرلمان، كما هو حال الدستور السوفييتي الصادر عام 1936 .

---

(1) انظر المادة 79 من الدستور المذكور.

وقد يذهب الدستور إلى مدى أبعد من ذلك، فيشترط حل البرلمان السابق، وانتخاب برلمان جديد يتولى مهمة التعديل، كما هو الحال في الدستور البلجيكي. وقد أخذ الدستور العراقي الصادر عام 1925 بهذا الحل ، حيث نصت المادة 119 منه على أن (كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلسي النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ عن المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضاً يعرض على الملك ليصدق وينشر)

❖ ثانياً: الجمعية التأسيسية:

تلجأ بعض الدساتير إلى إعطاء سلطة التعديل إلى جمعية تأسيسية، تنتخب من الشعب، لمزاولة هذا الأمر. وقد أخذت بهذه الطريقة أغلبية دساتير الدويلات في الولايات المتحدة الأمريكية، وأغلبية دساتير دول أمريكا اللاتينية، وكذلك أخذ بها الدستور الفرنسي الصادر عام 1848 .

❖ ثالثاً: الاستفتاء الدستوري :

ترد بعض الدساتير سلطة التعديل إلى الشعب ذاته، عن طريق استفتائه فيه، ولا يصبح التعديل نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه، بصرف النظر عن الجهة التي أعدت التعديل، سواء تولت هذه المهمة جهة حكومية، أو جمعية منتخبة .

وقد أخذت سويسرا بهذه الطريقة، سواء بالنسبة لدستورها الاتحادي أو بالنسبة لدساتير الولايات. وقد أخذ الدستور المصري الحالي الصادر عام 1971 بهذه الطريقة أيضاً، إذ تطلبت المادة 189 موافقة الشعب حتى يصير التعديل نافذاً .

وقد تبنى الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958 هذه الوسيلة، حيث تنص المادة 89 منه على ما يلي (... لكل من رئيس الجمهورية ــ بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ــ وأعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور . ويجب أن يوافق مجلس البرلمان على مشروع التعديل، ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه في استفتاء شعبي).

المبحث الثاني

نطاق التعديل

لقد انتهينا فيما سبق، إلى أن حق التعديل حق ثابت ومستقر في الفقه الدستوري، وذلك لأن من طبيعة القواعد الدستورية شأنها شأن جميع القواعد القانونية أنها قابلة للتغيير وللتعديل. وانتهينا أيضاً إلى ضرورة إسباغ نوع من الجمود على قواعد الدستور، لتوفير قدر من الثبات والاستقرار عليها .

غير أننا نجد أن بعض الدساتير تضع القيود على نطاق التعديل، إذ قد يحظر بعضها تعديل بعض مواد الدستور بصورة مطلقة، وتقرر أخرى حظر تعديل جميع نصوصها خلال فترة زمنية محددة، أو في ظروف معينة تمر بها الدولة. وقد ثار الخلاف الفقهي حول القيمة القانونية لمثل هذه النصوص .

❖ أولاً: الحظر الزمني:

ويراد بالحظر الزمني تحريم تعديل بعض نصوص الدستور أو كلها خلال فترة زمنية محددة، وذلك لتحقيق قدر من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الجديد، أو لتجاوز ظروف غير طبيعية تتعرض لها الدولة. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي لعام 1791 من عدم جواز تعديله قبل مرور أربع سنوات على العمل به، والدستور اليوناني لعام 1930 الذي حدد هذه الفترة بخمس سنوات، والمصري لعام 1930 الذي مَدَّ عدم جواز التعديل إلى عشر سنوات، كما أخذ الدستور العراقي لعام 1925 بفكرة الحظر الزمني على جميع مواده، إذ نصت المادة 119 على أنه (... لا يجوز قطعياً إدخال تعديل ما على القانون الأساسي إلى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه) .

وهناك أمثلة لدساتير تحظر التعديل لفترة محددة، هي فترة تعرض الدولة لظروف غير طبيعية، ومنها فرنسا في ظل دستورها الحالي الذي حرم تعديل نصوصه في حالة احتلال بعض أو كل إقليم الدولة بواسطة قوات أجنبية، وكذلك الدستور العراقي لعام 1925: حيث نصت المادة 22 على أنه (لا يجوز إدخال أي تعديل ما في القانون الأساسي مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته)

❖ ثانيا: الحظر الموضوعي :

يتمثل الحظر الموضوعي في النص على عدم جواز تعديل بعض مواد الدستور بصورة دائمة، من أجل تدعيم نظام الحكم الذي أقامه الدستور . فنجد النظم الملكية تحرص على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بالشكل الملكي، وفي المقابل تمنع النظم الجمهورية تعديل الشكل الجمهوري في الحكم . ومن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور المصري الصادر عام 1923 من عدم جواز تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التي كفلها الدستور، وكذلك دستور المملكة المغربية الصادر عام 1972 الذي منع تناول النصوص الخاصة بالنظام الملكي للدولة أو النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي بالتعديل .

وفي المقابل نلمس حرص الأنظمة الجمهورية في فرنسا على تثبيت الحكم الجمهوري من خلال النص في دساتيرها المتتالية على عدم جواز التعرض للشكل الجمهوري. وقد جاء هذا النص في دستور عام 1875، ودستور عام 1946، واستقر في ظل الدستور الحالي الصادر عام 1958، كما أخذ الدستور الإيطالي عام 1947 بنفس المسلك، عندما حرم تعديل الشكل الجمهوري للحكم .

❖ ثالثا: القيمة القانونية لحظر التعديل :

اختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية للنصوص التي تحظر التعديل، وظهرت ثلاثة آراء رئيسية، نعرضها على الوجه الآتي : ــ

• الرأي الأول:

يذهب هذا الرأي إلى أن جميع النصوص التي تحظر تعديل الدستور هي نصوص لا تتمتع بأية قيمة قانونية، ولأنها مجرد رغبات يضعها الحكام من أجل المحافظة على سلطاتهم، وذلك لتعارضها مع طبيعة القواعد القانونية وقابليتها للتبديل والتعديل، فضلاً عن تعارضها مع سيادة الأمة، وحقها في إدخال ما تراه من تعديلات على دستورها، ثم إن السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور لا تملك الحق في تقييد السلطة التأسيسية المعبرة عن إرادة

الأمة في المستقبل، ولا يملك جيل من الأجيال إخضاع الأجيال القادمة لقوانينه[1]

- **الرأي الثاني:**

يقوم هذا الرأي على أساس التفرقة بين النصوص التي تحظر تعديل الدستور لفترة زمنية محددة، والنصوص التي تمنع التعديل بصورة مطلقة. أي أن هذا الرأي يفرق بين الحظر الزمني والحظر الموضوعي، فيسلم بمشروعية الحظر الزمني ـ لأنه حظر مؤقت، ومحدد بفترة زمنية، أو نتيجة لتعرض الدولة لظروف معينة، وأن هذا الحظر لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، ولا يتنافى مع ضرورة تعديل الدستور، فهو أمر مؤجل لمدة محددة فقط.

ولا يعترف هذا الرأي بمشروعية الحظر الموضوعي، لأنه يمنع تعديل بعض النصوص بصورة دائمة، وهذا ما يجعله متعارضاً مع مبدأ سيادة الأمة، وحقها في تعديل دستورها [2].

- **الرأي الثالث:**

يذهب هذا الرأي إلى أن النصوص التي تمنع التعديل: الزمنية منها والموضوعية؛ هي نصوص قانونية ملزمة، ولها ما للنصوص الدستورية الأخرى، طالما ظل الدستور قائماً .

غير أن هذه النصوص قابلة للتبديل وللتعديل شأنها شأن جميع القواعد القانونية، فإذا ما تم تعديلها سقط الحظر الوارد فيها على التعديل، وبهذا تكمن القيمة الفعلية لهذه النصوص في أنها تؤدي إلى منع التعديل إلا بعد روية وتفكير.

---

[1] من أنصار هذا الرأي: عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري، ص152ـ، و محمد ليلة: القانون الدستوري، ص 90 وما بعدها.

[2] من أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي جورج بيردو، أورده إبراهيم شيحا: مصدرسابق، ص 168 .

المبحث الثالث

مراحل تعديل الدستور

تتنوع الشروط والإجراءات المطلوبة لتعديل نصوص الدساتير، وتختلف الحلول من دستور إلى آخر، بحسب طبيعة النظام السياسي، ودرجة جمود الدستور.

وفي جميع الأحوال يتصدى الدستور ذاته لبيان كيفية تعديل قواعده، بتحديد الجهة التي تملك المبادرة في اقتراح التعديل، والجهة التي تستطيع البت فيه، وتلك التي تختص بإقراره بصورة نهائية، مع بيان بالأوضاع والإجراءات التي يتطلبها التعديل. ويمكن تقسيم مراحل تعديل مواد الدستور إلى ثلاث مراحل رئيسية هي : ـــ

❖ أولاً: مرحلة اقتراح التعديل :

تختلف الدساتير في شأن تحديد الجهة التي تملك حق اقتراح تعديل موادها، حيث يقرر بعضها هذا الحق إلى الحكومة وحدها، بينما يقرره بعضها الآخر إلى البرلمان بمفرده، وتذهب طائفة ثالثة إلى إعطائه إلى الحكومة والبرلمان معاً، وقد يتقرر حق التعديل للشعب نفسه.

- **ففي الحالة الأولى؛** تمنح الحكومة حق المبادرة في اقتراح تعديل مواد الدستور، عندما يميل النظام السياسي إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية. ومثال ذلك ما أخذ به نابليون بونابرت حين جعل حق اقتراح تعديل الدستور من اختصاصه دون سواه، وكذلك حين اعتمد دستور عام 1952 في فرنسا على حل مشابه، عندما منع الاعتداد بالاقتراحات المقدمة من جانب مجلس الشيوخ في شأن تعديل الدستور إلا إذا أخذت بها الحكومة. ومن الدساتير الحديثة التي أعطت حق اقتراح تعديل نصوص الدستور إلى الحكومة وحدها: دستور البرتغال الصادر عام 1933، ودستور رومانيا الصادر عام 1938، وكذلك دستور اليابان لعام 1946[1]

[1] انظر: إسماعيل مرزة: مصدر سابق، ص 325، وعبد الغني بسيوني: مصدر سابق، ص531، وإبراهيم شيحا: مصدر سابق، ص 158.

- **وفي الحالة الثانية؛** يميل الدستور إلى تقوية السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وعلى الأقل يجعل البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، عندها يجعل حق اقتراح التعديل من اختصاصه، ومثال ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787، ودستور فرنسا لعام 1791، والعديد من دساتير دول أمريكا اللاتينية، كالأرجنتين، وشيلي، وكولومبيا، واكوادور، وأورجواي، وبارجواري، وفنزويلا.
- **وفي الحالة الثالثة؛** وعندما يميل الدستور إلى تحقيق نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه يعطي حق اقتراح التعديل لكل منهما. كدساتير فرنسا لعام 1875، وأسبانيا لعام 1931، ولبنان لعام 1926، ومصر لعام 1971 .
- **وفي الحالة الرابعة؛** قد يعطي الدستور الحق إلى الشعب في اقتراح تعديل الدستور، إضافة إلى البرلمان، بأن ينص على حق عدد معين من المواطنين باقتراح التعديل، على شكل عريضة موقعة من قبلهم، كما هو الحال في سويسرا[1]، والولايات المتحدة الأمريكية، وإيطاليا.

❖ ثانيا: مرحلة تقرير مبدأ التعديل:

تخول أغلب الدساتير البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل، أي سلطة الفصل فيما إذا كان هناك ضرورة لإجراء التعديل من عدمه .

ومن أمثلة هذه الدساتير: الدساتير الفرنسية لأعوام 1791و1848و1875و1946، والدساتير الأوربية التي صدرت عقب الحرب العالمية الأولى، مثل الدستور البلجيكي والدنمركي والنرويجي .

وقد أخذ الدستور العراقي الملغى الصادر عام 1925 بهذا الحل، حين قرر وجوب موافقة كل من مجلسي النواب والأعيان على أي تعديل يجري عليه[2]، كما أخذ به الدستور الأردني الحالي الصادر عام 1952[3]، والدستور اللبناني لعام 1926.

---

[1] انظر المواد 120و121 من دستور سويسرا الصادر عام 1874 والمعدلة في عام 1891.

[2] انظر المادة *119* من الدستور العراقي لعام *1925*.

[3] انظر المادة 92،وكذلك المادة 126ف1 من الدستور الأردني لعام 1952.

وتشترط بعض الدساتير موافقة الشعب على تقرير مبدأ التعديل، إضافة إلى موافقة البرلمان، ومثال ذلك: معظم دساتير الولايات في سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية .

❖ ثالثا: مرحلة الإقرار النهائي لتعديل الدستور :

من المحتم أن يكون للشعب أو ممثليه هو صاحب الاختصاص النهائي في تعديل الدستور. لذلك نجد أن بعض الدساتير تمنح هذه المهمة إلى الشعب يزاولها بطريقة مباشرة، كما هو الحال في ظل الدستور السويسري لعام 1874، والدستور المصري الحالي لعام1971[1]، وكذلك الدستور الفرنسي النافذ الصادر عام 1958[2]. وهناك دساتير أخرى تمنح هذا الحق إلى ممثلي الشعب، سواء عن طريق جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، أو عن طريق السلطة التشريعية العادية مع تطلب شروط وإجراءات خاصة، وهذا هو الوضع الغالب، حيث أخذت به معظم دساتير فرنسا السابقة، ودساتير دول أمريكا اللاتينية، وكذلك الدستور العراقي لعام 1925، والدستور الأردني لعام 1952.

---

[1] انظر المادة 189 من الدستور المصري الصادر عام 1971.

[2] انظر المادة 89 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958.

الفصل الخامس

كفالة احترام الدساتير

(الرقابة على دستورية القوانين)

تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في الدولة، وتتميز بعلوها وسموها على ما عداها من قواعد، لأن قواعد الدستور تمثل القانون الأساسي، الذي يتحدد بمقتضاه النظام القانوني في الدولة، ويتعين على أساسه وجود السلطات العامة، وما تضطلع به من وظائف واختصاصات، ويشكل مصدراً لما تقوم به من أعمال وتصرفات . وهكذا يتشكل البناء القانوني في الدولة، وتتدرج قواعده من أعلى إلى أسفل، ووجوب خضوع القاعدة الأدنى إلى القاعدة الأعلى.

وتقع قواعد الدستور في المرتبة العليا، تليها قواعد القوانين العادية، ثم القرارات الإدارية التنظيمية. ويترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية هي عدم جواز تعارض القوانين العادية مع القوانين الدستورية، وفي حالة حصول ذلك فإنه يعتبر خروجاً من قِبَلِ السلطة التشريعية عن حدود اختصاصاتها، وتغدو القوانين الصادرة عنها في هذا الخصوص غير دستورية وباطلة .

ولكن فكرة تدرج القواعد القانونية، ومراعاة القواعد العادية للقواعد الدستورية لا تتحقق إلا في ظل الدستور الجامد، الذي يتطلب لتعديله شروطاً وإجراءات خاصة مغايرة للشروط والإجراءات التي تلزم لتعديل القوانين العادية، لأن هذا الاختلاف هو الذي يمنح الدستور السمو المطلوب، ويؤدي إلى حصول التفرقة بين القواعد الدستورية والقوانين العادية .

ومن ناحية أخرى؛ لا يتحقق سمو القواعد الدستورية على القواعد الأخرى في ظل الدساتير المرنة، لأنه يصبح بمقدور السلطة التشريعية تعديل القواعد الدستورية، باتباع ذات الشروط والإجراءات التي تتبعها في تعديل القوانين العادية، إضافة إلى أن هذه السلطة تستطيع أن تخرج على الدستور، وأن تخالف أحكامه فيما تضعه من قواعد قانونية عادية، دون أن يترتب على هذا الخروج وتلك المخالفة أية آثار قانونية. حيث تعتبر القواعد المخالفة في هذا الخصوص تعديلاً لأحكام الدستور.

لقد أصبح من المسائل المسلم بها في الفقه القانوني ضرورة التزام السلطة التشريعية فيما تسنه من قوانين بأحكام الدستور، وإلا غدت مجاوزة لحدود اختصاصاتها، وعُدَّت التشريعات الصادرة عنها غير دستورية، يصيبها البطلان، وبالتالي الإلغاء أو عدم النفاذ. غير أن إثارة مسألة الرقابة على دستورية القوانين تستوجب وجود جهة تراقب عمل السلطة التشريعية، وتفحص القوانين التي تصدرها .

وقد تباينت الدول في تقرير الرقابة على دستورية القوانين، فمنها من منعتها صراحة في دساتيرها[1]، ومنها من سكت عنها[2]، ومنها من نصت عليها صراحة في دساتيرها[3]، ولكنها اختلفت في طبيعة الجهة التي تتولاها، فجعلتها بعض الدول من اختصاص هيئة سياسية، بينما أناطتها أخرى بالقضاء.

وعلى ذلك سوف ندرس الرقابة على دستورية القوانين بصورتيها: الرقابة السياسية، والرقابة القضائية، على النحو الآتي : ـ

المبحث الأول

الرقابة السياسية

تفترض الرقابة السياسية وجود هيئة ذات طابع سياسي، تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، للتأكد من مدى مطابقة القانون العادي للدستور.

والرقابة السياسية هي رقابة وقائية، تباشَرُ قبل أن يصبح القانون نافذاً . وقد نشأت هذه الرقابة في فرنسا اعتباراً من دستورها الصادر عام ١٧٩٩، حيث أسندت مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية سميت

---

(1) مثال ذلك الدستور البلجيكي لعام 1831، والدستور البولوني الصادر عام 1921.

(2) أبرز مثال على ذلك هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية النافذ الصادر عام 1787 .

(3) كما هو شأن الدساتير الفرنسية المتتالية واعتباراً من عام 1799. ومعظم دساتير الكتلة الاشتراكية السابقة، ودستور العراق السابق لعام 1925. ودستور مصر لعام 1971. وعدد آخر كبير من الدول .

بمجلس الشيوخ المحافظ. وتقرر لهذا المجلس مهمة إلغاء القوانين المخالفة للدستور، إضافة إلى مهمة تفسير النصوص الغامضة منه.

وعلى الرغم من كفالة الدستور لنوع من الاستقلال لأعضاء المجلس المحافظ – إذ أن تعيينهم كان يتم لمدى الحياة، وغير قابلين للعزل – فإنه لم يستطع القيام بمهمته، ولم يحدث أن أبطل أي قانون غير دستوري على كثرتها، بل على العكس؛ عمل على تعديل أحكام الدستور بصورة تؤدي إلى تثبيت سلطان الإمبراطور نابليون بونابرت الدكتاتوري. ويعزى هذا الفشل إلى سببين رئيسيين:-

- **أولهما:** إهدار نابليون للضمانات العديدة التي تم تقريرها لتحقيق استقلال المجلس، وانفراده بتعيين جميع أعضاءه.
- **وثانيهما:** عدم قدرة المجلس على مباشرة الرقابة من تلقاء نفسه، وإنما كان يتولى فحص القوانين التي تحال إليه من الحكومة أو من المجلس النيابي[1].

وفي ظل دستور عام 1852 أعيدت الرقابة السياسية على نحو شبيه بما كان معمولاً به في دستور 1799، ومنح المجلس الجديد اختصاصات أوسع، كما أصبح من حق الأفراد طلب إلغاء القوانين غير الدستورية إضافة إلى الحكومة. ومع ذلك فقد انتهت هذه التجربة الجديدة بفشل ذريع مثل سابقتها، بسبب هيمنة لويس نابليون على عمل المجلس، ولم يعرف أنه قام بإلغاء أي قانون عرض عليه لعدم دستوريته. وربما دفع هذا الفشل المتكرر المشرع الدستوري إلى عدم تنظيم رقابة سياسية في ظل دستور 1875 .

➢ الرقابة السياسية في ظل دستور 1946:

أنشأ الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 رقابة سياسية على دستورية القوانين، تباشرها هيئة تسمى اللجنة الدستورية. ويتم تشكيل هذه اللجنة حسب المادة 91 من الدستور المذكور برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية اثني عشر عضواً آخرين، اثنان بحكم منصبيهما، هما كل من رئيس الجمعية الوطنية،

---

(1) للمزيد من التفاصيل، انظر: إسماعيل مرزة : مصدر سابق، ص380، وحميد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ص124، وجابر نصار: مصدر سابق، ص 162 .

ورئيس مجلس الجمهورية، وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها، على أساس التمثيل النسبي للأحزاب، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .

وقد تحدد اختصاص اللجنة الدستورية حسب المادة 91 المذكورة في أعلاه بمهمة البحث فيما إذا كانت القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية تعد تعديلاً للدستور أم لا. ولا تستطيع اللجنة أن تتصدى لهذه المهمة من تلقاء نفسها، وإنما يلزم الأمر أن يكون ذلك بناء على طلب مشترك يقدم إليها من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الجمهورية .

وفي حالة ما إذا طلب من اللجنة الدستورية فحص قانون ما، فوجدته يتضمن تعديلاً للدستور، فإنها لا تملك سلطة إلغائه، وإنما تقوم برده إلى الجمعية الوطنية. فإذا قامت الجمعية الوطنية بتعديل القانون على النحو الذي أشارت إليه اللجنة، يصبح القانون موافقاً للدستور يتعين إصداره، إما إذا تمسكت ببقاء القانون على حاله، فإنه لا يمكن إصدار القانون إلا بعد تعديل الدستور طبقاً للإجراءات التي حددها الدستور ذاته.

➢ الرقابة السياسية في ظل الدستور الحالي لعام 1958:

أنشأ الدستور الحالي لعام 1958 هيئة سياسية أيضاً تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، تسمى: **المجلس الدستوري** .

◻ 1- تشكيل المجلس الدستوري :

يتكون المجلس الدستوري حسب المادة 56 من الدستور المذكور من نوعين من الأعضاء : ـ

- أعضاء لمدى الحياة، وأيا كان عددهم، وهم رؤساء الجمهورية الفرنسية السابقين [1].
- وأعضاء يتم تعيينهم لمدة تسع سنوات، غير قابلة للتجديد، يعين ثلاثة منهم رئيس الجمهورية، وثلاثة آخرون يعينهم رئيس الجمعية الوطنية.

---

[1] يشير أندريه هوريو إلى عدم اشتراك أي من رؤساء الجمهورية الفرنسية السابقين في عضوية المجلس الدستوري، أورده إبراهيم شيحا: مصدر سابق، هامش ص220؛ وحاليا لا يوجد أي من رؤساء الجمهورية الفرنسية السابقين على قيد الحياة إلا جيسكار ديستان، الذي رفض الاشتراك في المجلس، بعد انتهاء مدة رئاسته .

- وأخيراً ثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ.

ويختارُ رئيسُ الجمهورية رئيسَ المجلس الدستوري من بين أعضائه.

2- اختصاصات المجلس الدستوري:

يباشر المجلس اختصاصات كثيرة، منها الإشراف على صحة انتخابات رئيس الجمهورية(انظر المادة 58)، وصحة انتخاب النواب والشيوخ(انظر المادة59)، والإشراف على سلامة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجه(انظر المادة 60)، إضافة إلى ما يهمنا هنا، وهو اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين .

وجدير بالملاحظة، أن المجلس يباشر نوعين من الرقابة على دستورية القوانين، فهي وجوبيه بالنسبة للقوانين الأساسية، واللوائح الخاصة بالبرلمان(انظر المادة 61)، واختيارية على القوانين العادية والمعاهدات الدولية.

ويستطيع كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ الطعن بعدم الدستورية أمام المجلس. واستناداً إلى التعديل الدستوري الصادر في 29 تشرين أول سنة 1974 أصبح يحق لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب فحص أي قانون لعدم دستوريته [(1)].

ويلاحظ أن المجلس حين يقرر عدم دستورية قانون من القوانين المعروضة عليه، فلا يجوز إصداره أو تطبيقه، وتكون قراراته في هذا

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن اختصاص المجلس يتحدد بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، دون أن تشمل القوانين التي تصدر بالاستفتاء الشعبي . وقد تحدد ذلك بعد طعن رئيس مجلس الشيوخ بالقانون الاستفتائي الصادر في 28 تشرين أول عام 1962، بدعوى في عدم دستوريته، فأصدر المجلس الدستوري قراره، وأعلن فيه عدم اختصاصه في نظر القانون المذكور، لأنه يمثل التعبير المباشر عن سيادة الأمة، وأن المادة 61 التي تحدد اختصاص المجلس لا تقصد في نصها وروحها إلا القوانين التي تصدر عن البرلمان . للمزيد من التفاصيل عن القرار المذكور أنظر: جابر جاد نصار: مصدر سابق، ص 165.

الخصوص نهائية، وملزمة لسائر السلطات العامة، التشريعية والتنفيذية والقضائية (انظر المادة 62) .

➢ تقدير الرقابة السياسية :

لقد ذكر في بيان مميزات الرقابة السياسية أنها تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور، لأنها رقابة سابقة، تمنع الخطأ قبل وقوعه. على عكس الرقابة القضائية التي تعمل على تدارك الخطأ بعد وقوعه، أي بعد نفاذ القانون، مما يؤدي إلى إثارة الكثير من المشكلات .

كما قيل بأن هذا النوع من الرقابة يمتاز ببساطته، لأنه لا يستدعي غير اجتماع الهيئة التي تمارس الرقابة، وفحص مشروع القانون المعروض عليها، وتقرير ما إذا كان مخالفا للدستور أم لا .

كذلك يعتبر البعض هذا النوع من الرقابة أكثر منطقية من غيرها، لانسجامها مع الطبيعة السياسية لعمل السلطة التشريعية، وما تصدره من قوانين[1].

وعلى الرغم مما قيل عن مزايا الرقابة السياسية، فإنها تبدو مزايا نظرية فقط، لأن تطبيق فرنسا وغيرها لها لم يحقق نجاحا يذكر، ولم تكفل لأحكام الدستور القدسية والاحترام المطلوب، لأن الرقابة على دستورية القوانين ذات طابع قانوني واضح، يلزم مراعاته عند تشكيل الهيئة القائمة على إجرائها . وإعطاء الرقابة إلى هيئة سياسية قد يدفعها إلى تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية .

كذلك يصيب الرقابة السياسية دائما عيب خطير، هو عدم تمتع الهيئة القائمة على مباشرتها بالصفات اللازمة لنجاحها، وهي الاستقلال والحيادية والموضوعية. فالهدف المراد تحقيقه من وراء ممارسة الرقابة هو وضع حد لاستبداد السلطة التشريعية، ومنعها من إصدار قوانين غير دستورية، وإعطاء هذه المهمة إلى هيئة سياسية هي نفسها ليست بمنجاة من الوقوع في نفس الخطأ، فيصبح الأمر وكأنه تحويل للنزعات الاستبدادية من سلطة إلى أخرى ، لذلك نجد أن دولا قليلة بينها فرنسا هي التي أخذت بالرقابة السياسية، بينما اتجهت الأكثرية إلى نوع آخر من الرقابة هي الرقابة القضائية .

---

[1] علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، ص 122

المبحث الثاني

الرقابة القضائية

المراد بالرقابة القضائية هو إسناد مهمة فحص دستورية القوانين إلى القضاء. نظرا لما يتمتع به هذا الجهاز من مزايا، تتمثل في الحياد والموضوعية والاستقلال، وما تحاط به الهيئة القضائية من ضمانات تتجلى في حرية التقاضي، وحق الدفاع، وتبادل الحجج، وعلانية الجلسات، وتسبيب الأحكام، إضافة إلى ما يتمتع به القضاة أنفسهم من حسن التكوين الفني، الذي يجعلهم مؤهلين لأداء مهامهم .

ولا تجري الدول التي تأخذ بأسلوب الرقابة القضائية على شاكلة واحدة، وإنما تتوعت الطرق وتباينت، ولكنها على العموم لا تخرج عن الطريقين الرئيسيين الآتيين : ـــ

❖ أولا : رقابة الإلغاء:

ويراد برقابة الإلغاء قيام القضاء بإلغاء وإبطال القانون إذا ثبت مخالفته للدستور. وتحدث عندما يقوم صاحب المصلحة برفع دعوى أصلية، أمام المحكمة المختصة ، يطلب فيها إلغاء القانون، لعدم دستوريته .

وعلى ذلك تكون رقابة الإلغاء ذات طابع هجومي، تتحصل في قيام صاحب الشأن برفع دعوى أصلية، مبتدأة، ضد القانون، بحجة عدم دستوريته.

وصاحب الشأن هو الشخص الذي تكون له مصلحة في إلغاء القانون. وقد ثبت حق مباشرة هذه الدعوى لجميع الأفراد، الذين مس القانون المراد إلغاءه حقا من حقوقهم، أو مصلحة من مصالحهم. وتكفي المصلحة المحتملة أحيانا لتوافر صفة صاحب الشأن في رافع الدعوى أي أن يكون من شأن القانون المراد إلغاؤه إذا ما تم تطبيقه أن يمس حقا أو مصلحة محتملة له. وفي هذه الحالة يستطيع هذا الأخير أن يرفع دعواه، دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه[1].

---

[1] انظر: محمد عبد العال: مصدر سابق، ص 155.

وجدير بالملاحظة؛ أن بعض الدساتير أغلقت الباب تماما أمـــام طعــون الأفراد، وجعلته مقصوراً على بعض الهيئات العامة فقط [1].

ويقضي الحكم الصادر إذا ما ثبت للمحكمة المختصـــة مخالفــة القــانون للدستور بإلغائه إلغاءً نهائياً، واعتباره معدوماً من تاريخ صدوره. ويتمتع حكـم المحكمة في هذه الحالة بحجية مطلقة في مواجهة الكافة، ويكون ملزما للجميع؛ ويؤدى ذلك إلى عدم إثارة مشكلة عدم الدستورية على الحالات الأخـرى، لأن هذا القانون لم يعد موجوداً .

وأمام خطورة النتائج المترتبة على الحكم بعدم الدستورية، لم تترك الـدول هذه المهمة لجميع المحاكم، وإنما ذهب الاتجاه الغالب إلى حصر سلطة البــت في دستورية القوانين في يد محكمة مركزية واحدة. ولقد تم تحقيـــق الرقابـــة المركزية بأسلوبين، حيث جعلت بعض الدساتير هذا الاختصـــاص للمحكمـــة العليا في النظام القضائي العادي، بينما أعطتها دساتير أخــري إلـــى محكمـــة دستورية متخصصة

- أ ــ إعطاء الاختصاص للمحكمة العليا في النظام القضائي العادي:

يعطي الدستور في هذه الحالة مهمة البت في الرقابـــة علـــى دســـتورية القوانين إلى المحكمة العليا في قمة النظام القضائي العادي، وبجعلها مختصـــة بالفصل في دستورية أو عدم دستورية القانون المطعون فيـــه، إلـــى جـــانب اختصاصاتها القضائية الأخرى .

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقـــة: دســـتور بوليفيـــا لعـــام 1880، ودستور كولومبيا لعام 1886، ودستور فنزويلا لعام 1931، ودستور هاييتى لعام 1928، ودستور كوبا لعام 1934، ودستور سويسرا لعام 1874، وأخيراً دســـتور السودان الصادر عام 1973 .

- ب ــ إنشاء محكمة دستورية متخصصة:ــ

في هذه الحالة يتم إنشاء محكمة دستورية متخصصة تتولى مهمة البت في الدعـــاوى الأصلية المرفوعـــة ضد القـــوانين المشكوك بدستوريتها، وتختص

---

[1] انظر: دستور النمسا الحالي لعام 1945الذي أعطي حق الطعن بعدم الدستورية للحكومة المركزية وحكومات الولايات فقط .

وحدها بالحكم في دستورية أو عدم دستورية القانون المطعون فيه .

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة: الدستور النمساوي لعام 1920، وكذلك دستورها الحالي لعام 1945، والدستور الأسباني لعام 1931، والدستور الإيطالي الحالي لعام 1947، ودستور ألمانيا الاتحادية لعام 1949، ودستور تركيا لعام 1961 .

ومن الدساتير العربية: الدستور السوري لعام 1950، والدستور المصري النافذ لعام 1971.

وقد أخذ العراق بهذه الطريقة في ظل دستوره لعام 1925، حيث نصت المادة 81 منه على إناطة الاختصاص في الفصل بدستورية القوانين إلى المحكمة العليا، التي تتكون من ثمانية أعضاء ، أربعة من أعضاء مجلس الأعيان، وأربعة من قضاة محكمة التمييز أو من كبار القضاة، ويرأس المحكمة رئيس مجلس الأعيان [1].

❖ ثانيا: رقابة الامتناع:

وتفترض رقابة الامتناع أن تكون هناك دعوى منظورة أمام القضاء، فيدفع أحد أطرافها بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على الواقعة، وعلى القاضي في هذه الحالة التأكد من دستورية القانون، فإذا تبين له عدم صحة الدفع، فإنه يطرحه جانبا ويستمر في نظر الدعوى، أما إذا اتضح لـه مخالفة القانون للدستور، فإنه يمتنع عن تطبيقه .

وهكذا يتبين لنا بأن رقابة الامتناع تتم بمناسبة نظر القضاء لدعوى مدنية أو إدارية أو جنائية، لا دعوى لفحص الدستورية . فيقوم أحد أطراف هذه الدعوى بالدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على هذه الدعوى، عكس ما عليه الحال في رقابة الإلغاء، حيث يبادر صاحب الشأن في رفع دعوى أصلية موضوعها الوحيد هو طلب إلغاء القانون لعدم دستوريته .

كما أن الحكم الصادر من المحكمة في رقابة الامتناع هو عدم تطبيق القانون على النزاع المعروض أمامها، بينما يكون الحكم الصادر في رقابة الإلغاء هو إعدام القانون، واعتباره وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره . وبهذا لا يحوز حكم الامتناع إلا على حجية نسبية، تنحصر في موضوع الدعوى

---

[1] انظر المواد 81 و 82 و 83

المنظورة أمام المحكمة، ولا يتعداها إلى الدعاوى الأخرى، حيث تستطيع نفس المحكمة أن تأخذ برأي مخالف لرأيها الأول في دعوى أخرى، وتطبق القانون الذي امتنعت عن تطبيقه في الحالة الأولى . ومن باب أولى، فإن امتناع إحدى المحاكم عن تطبيق أحد القوانين بحجة عدم دستوريته لا يلزم المحاكم الأخرى، ولا يمنعها من تطبيق هذا القانون على المنازعات المعروضة أمامها .

ولا تتقيد المحاكم في رقابة الامتناع بمدة معينة، إذ يجوز إثارة الدفع بعدم الدستورية متى حانت مناسبته، أيا كانت المدة التي انقضت على صدور القانون، بينما تكون المدة محددة في رقابة الإلغاء، فإذا انقضت سقط الحق في رفع الدعوى .

ورقابة الامتناع تثبت لجميع المحاكم في النظام القضائي على اختلاف درجاتها وأنواعها، في حالة سكوت الدستور عن تنظيم رقابة قضائية بواسطة الدعوى الأصلية. ويفسر الفقه ذلك على أساس أن القضاء هو المختص في مهمة الفصل في المنازعات، وتطبيق حكم القانون عليها، مما يتطلب البحث عن القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على المنازعة . فإذا ما حصل تعارض بين أكثر من قاعدة: فإن على القاضي أن يلجأ إلى قواعد التفسير المعروفة، باعتبار القانون الأحدث ناسخاً للقانون الأقدم، وترجيح حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى. ومن ثم يدخل في صميم عمل القاضي إعمال القاعدة الدستورية وإهدار القاعدة العادية في حالة تعارضهما، لأن قواعد الدستور أعلى من قواعد القوانين العادية، حسب مبدأ تدرج القواعد القانونية [1].

وجدير بالملاحظة؛ أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت السباقة في تشييد الرقابة القضائية عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، حيث بادرت المحكمة الاتحادية العليا للولايات المتحدة إلى تقرير حق القضاء في فحص دستورية القوانين، ابتداء من حكمها الشهير في قضية ماربري ضد ماديسون، على الرغم من سكوت الدستور الأمريكي عن تنظيم أي نوع من أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين .

ومن الولايات المتحدة انتشرت رقابة الامتناع إلى الدول الأخرى، سواء قررتها الدساتير صراحة: كالدستور الروماني الصادر عام 1923، والدستور

---

(1) انظر في هذا المعنى: علي العتبي وزميله: مصدر سابق، ص 171، و ثروت بدوي: مصدر سابق، ص 142، وعلي الباز: الرسالة المنوه عنها سابقاً، ص 333.

البرتغالي لعام 1933، والدستور الايرلندي لعام 1937، والدستور الياباني لعـــام 1946، أو لم تتعرض لها الدساتير، كما باشرها القضاء الأمريكي من قبل، ثـــم ألمانيا واليونان والنرويج وكندا واستراليا وغيرها .

المصادر والمراجع

- دكتور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين: بيروت، ج1 سنة 1968، وج2 سنة1971.

- دكتور إبراهيم أحمد شلبي: تطور الفكر السياسي، الدار الجامعية: بيروت، 1985 .

- دكتور إبراهيم درويش: النظام السياسي، دار النهضة العربية: القاهرة، 1968 .

- دكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا: الأنظمة السياسية، الدار الجامعية: بيروت.

- ــــــــ : المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية: بيروت، 1982.

- دكتور إبراهيم عبد الكريم الغازي: تاريخ القانون في وادي الرافدين، مطبعة الأزهر: بغداد، 1973.

- دكتور أحمد عجيله، ودكتور محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، ط4، دار الطباعة الحديثة: القاهرة، 1988.

- دكتور أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين، مكتبة النهضة المصرية: القاهرة،1960.

- دكتور إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للنشر: بيروت، 1982.

- دكتور إسماعيل مرزه: القانون الدستوري، منشورات الجامعة الليبية، دار صادر: بيروت،1969.

- أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج2/1 ، ترجمة علي مقلد وزملائه، الأهلية للنشر والتوزيع: بيروت، 1974.

- أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، الجزء الأول، ط1، بيروت، 1970.

-دكتور إينوريا: المدخل إلى العلوم السياسية، ترجمة: نوري محمد حسين، مطبعة عصام، بغداد: العراق، 1988.

- دكتور ثروت بدوي: أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية: القاهرة، 1976.

- ـــــــــ : القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية: القاهرة، 1971.

- ـــــــــ : النظم السياسية، دار النهضة العربية: القاهرة،1989.

- دكتور جابر جاد نصار: الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية: القاهرة، 1996/1995.

- دافيد كوشمان كويل: النظام السياسي في الولايات المتحدة، مطبوعات فرانكلين، ترجمة توفيق حبيب، 1955.

- دكتورة سعاد الشرقاوي: علم الاجتماع السياسي، ط1، دار النهضة العربية: القاهرة، 1977.

- ـــــــــ : النظم السياسية في العالم المعاصر،ج1،ط 2، دار النهضة العربية: القاهرة، 1982.

- دكتورة سعاد الشرقاوي، ودكتور عبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية: القاهرة،1984.

- دكتور سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف: الإسكندرية، 1980 .

- دكتور سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي: القاهرة، 1988.

- دكتور السيد خليل هيكل: الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، مكتبة الآلات الحديثة: أسيوط، 1984 .

- دكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ، ط 4 ، 1949.

- دكتور طعيمه الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام السياسي في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة،1964.

- ـــــــــ : نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة، 1964 .

- ـــــــــــ : نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة،1973.

- دكتور عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية،ج1، ط 4 منشأة المعارف: الإسكندرية، 1965.

- ـــــــــــ : مبادئ نظام الحكم في الإسلام، ط1 ، منشأة المعارف: الإسكندرية، 1966.

- دكتور عبد الحميد متولي ودكتور سعد عصفور ودكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف: الإسكندرية، 1980.

- دكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية، الدار الجامعية: الإسكندرية،1984.

- ـــــــــــ : النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف: الإسكندرية، 1994.

- دكتور عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، 1956.

- دكتور علي غالب العاني ودكتور نوري لطيف: القانون الدستوري، دار الطباعة والنشر: بغداد .

- دكتور عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، دار الفكر العربي: القاهرة،1980.

- دكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية: القاهرة، 1974 .

- دكتور محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة،1987.

- دكتور محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولي العام، ط 4،مطبعة نهضة مصر: القاهرة، 1964.

- دكتور محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل: العراق، 1991.

- دكتور محمد كامل ليله: النظم السياسية (الدولة والحكومة). دار النهضة العربية: بيروت، 1969.

- دكتور محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقـــانون الدســتوري، مطبعة جامعة القاهرة: القاهرة، 1976 .

-دكتور محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياســـية، ط1، دار الفكــر العربي: القاهرة، 1988 .

- موريس دوفرجيه: الأحزاب السياسية، ط3 ، ترجمة على مقلد وزميلــــه، دار النهار للنشر: بيروت، 1980.

- ـــــــــ : دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حســـيني عبـــاس، المطبعــة النموذجية: مصر .

- ـــــــــ : مدخل إلى علم السياسية، ترجمة دكتور ســـــامي الـــدروي وزميله، دار دمشق للطباعة والنشر: سوريا .

- ميشيل مياي: دولة القانون (مقدمة في فقه القانون الدستوري)، مـــترجم إلى اللغة العربية من قبل المؤسسة الجامعية في الجزائر .

- دكتور يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضـــة العربيــة: القاهرة،1974.

- SIR DAVID LINDSAY KIER: THE CONSTITUTIONAL HISTORY OF MOODERN BRITAIN 1484-1951,ADMAND CHARLES BLACK, LONDON, 1954.

-RODEE ANDERSON: INTRODCTION TO POLITICAL

SCIENCE, ISE, 1976.

-ROBERT, L.SCHAYLER AND CORINNE.C.WESTON: BRITISH CONSTITUTIONAL HISTORY SINCE 1832,VAN NOSTRAND PRINCETON, 1957.

-TREVELYAN.G.M: HISTORY OF ENGLAND, 1952.

المحتويات

العنوان	الصفحة
المقدمة	3
الباب الأول:الدولة	5
الفصل الأول : أركان الدولة	7
المبحث الأول : الشعب	8
المبحث الثاني: الإقليم	9
المبحث الثالث : السلطة السياسية	12
الفصل الثاني: خصائص الدولة	15
المبحث الأول : الشخصية القانونية	15
المبحث الثاني: السيادة	16
المطلب الأول : نظرية سيادة الأمة	18
- النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة	18
- عيوب نظرية سيادة الأمة	19
المطلب الثاني : نظرية سيادة الشعب	20
- النتائج المترتبة على نظرية سيادة الشعب	20
- عيوب نظرية سيادة الشعب	21
الفصل الثالث: أصل نشأة الدولة	23
المبحث الأول: النظريات الثيوقراطية	23

1 – مرحلة الطبيعة الإلهية للحكام........................ 24
2 – مرحلة الحق الإلهي المباشر..........................24
3 – مرحلة الحق الإلهي غير المباشر 25
المبحث الثاني: النظريات العقدية........................ 25
المطلب الأول: توماس هوب............................ 26
المطلب الثاني: جون لوك...............................27
المطلب الثالث: جان جاك روسو........................28
المبحث الثالث : النظريات العلمية.........................30
المطلب الأول : نظرية القوة...........................30
المطلب الثاني : نظرية التطور العائلي.............. 31
المطلب الثالث : نظرية التطور التاريخي أو الطبيعي 33
الفصل الرابع: أنواع الدول.................................. 35
المبحث الأول: الدولة الموحدة 35
– خصائص الدولة الموحدة............................ 35
– المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة
الموحدة...36
المبحث الثاني: دولة الاتحاد المركزي 38
المطلب الأول : نشأة الاتحاد المركزي 38
المطلب الثاني : مظاهر الاتحاد المركزي............ ...40

أولا : في المجال الخارجي 40
ثانيا: في المجال الداخلي 40
المطلب الثالث: ازدواج السلطات العامة في دولة
الاتحاد المركزي 41
الفرع الأول : السلطة التشريعية......... 41
الفرع الثاني : السلطة التنفيذية 43
الفرع الثالث : السلطة القضائية 46
المطلب الرابع: كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة
الاتحادية وحكومات الولايات 47
المطلب الخامس: تقدير نظام الاتحاد المركزي 49
الفصل الخامس: حدود سلطة الدولة 51
المبحث الأول: النظريات المفسرة لخضوع الدولة للقانون 53
المطلب الأول : نظرية القانون الطبيعي......... 53
المطلب الثاني: نظرية الحقوق الفردية......... 54
المطلب الثالث : نظرية التحديد الذاتي......... 57
المطلب الرابع : نظرية التضامن الاجتماعي......... 59
المبحث الثاني : عناصر الدولة القانونية......... 61
أولا : وجود دستور......... 61
ثانيا : تدرج القواعد القانونية......... 62

ثالثاً : خضوع الإدارة للقانون........................63
رابعاً : الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية............ 64
المبحث الثالث : ضمانات الدولة القانونية.................. 65
أولاً : توزيع السلطات 65
ثانياً : تنظيم رقابة قضائي 66
ثالثاً : تطبيق النظام الديمقراطي.......................67
الباب الثاني: الحكومة............................ 69
الفصل الأول : أنواع الحكومات........................ 71
المبحث الأول: الحكم الفردي..........................71
أولاً : الملكية المطلقة 72
ثانياً : الدكتاتورية...................................73
المبحث الثاني: حكم الأقلية.............................76
المبحث الثالث : الحكم الديمقراطي 77
المطلب الأول : الديمقراطية المباشرة 78
المطلب الثاني: الديمقراطية شبه المباشرة................ 83
1 – الاستفتاء الشعبي..............................84
2 – الاعتراض الشعبي............................ 85
3 – الاقتراح الشعبي..............................86
4 – إقالة الناخبين للنائب 87

5 – الحل الشعبي.........................88
6 – عزل رئيس الجمهورية....................... 88
المطلب الثالث : الديمقراطية غير المباشرة أو
النيابية.................................89
الفرع الأول : نشأة النظام النيابي.................. 90
الفرع الثاني : التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ
الديمقراطي 93
1 – نظرية النيابة............................. 93
2 – نظرية العضو.............................94
3 – التكييف الصحيح............................ 95
الفرع الثالث: خصائص النظام النيابي.................. 96
الفرع الرابع : تنظيم الهيئات النيابية 102
أولاً : نظام المجلسين......................... 102
ثانيا: نظام المجلس الواحد 108
الفرع الخامس: الانتخاب وسيلة تكوين الهيئة
النيابية 111
أولاً : التكييف القانوني للانتخاب 112
أ– نظرية الانتخاب حق شخصي.............. 112
ب – نظرية الانتخاب وظيفة لجتماعية 113
ج – التكييف الصحيح......................... 114

ثانياً : تكوين هيئة الناخبين.. 115
أ – الاقتراع المقيد 115
ب- الاقتراع العام.................................. 120
ثالثاً : نظم الانتخاب.................................. 123
أـ الانتخاب المباشر والانتخاب غير
المباشر.. 123
ب – الانتخاب الفردي والانتخاب
بالقائمة.. 126
ج – نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي....... 129
1 – نظام الأغلبية.................................. 129
2 – نظام التمثيل النسبي.......................... 132
الفصل الثاني: العلاقة بين السلطات العامة 137
مبحث تمهيدي : مفهوم العلاقة بين السلطات 138
المطلب الأول : التطور التاريخي للعلاقة بين السلطات......... 139
أولاً : في العصور القديمة 139
ثانياً : في العصر الإقطاعي 140
ثالثاً : في عصر النهضة................... ... 141
المطلب الثاني: جهود الفقه في تنظيم العلاقة بين السلطات 143
المطلب الثالث : أشكال العلاقة بين السلطات 146
أولاً : تركيز السلطة.................................. 147

ثانياً:توزيع السلطة............................ 148

أ –تدرج السلطات.......................... 150

ب– التعاون بين السلطات........................ 152

ج – الفصل بين السلطات........................ 153

ثالثاً : تقديرنا لتنظيم العلاقة بين السلطات 155

المبحث الأول : النظام البرلماني 158

المطلب الأول: خصائص النظام البرلماني...... 158

أولاً: ثنائية الجهاز التنفيذي 158

أ – رئيس دولة غير مسؤول سياسياً......159

ب– الوزارة 160

ثانياً: التعاون والرقابة المتبادلة بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية......... 161

أ – مظاهر التعاون 161

ب– مظاهر الرقابة المتبادلة 162

1–رقابة السلطة التشريعية على

السلطة التنفيذية.................... 163

2 – رقابة السلطة التنفيذية

على السلطة التشريعية........... 166

المطلب الثاني : النظام البرلماني في إنجلترا 169

أولاً: التطور التاريخي 169

ثانيا: المؤسسات الدستورية في بريطانيا............. 174
أ – البرلمـــا ن.......................... 174
ب – الوزارة........................ 179
ج – الملكـيـــة.......................... 181
المبحث الثاني: النظام الرئاسي........................183
المطلب الأول : خصائص النظام الرئاسي 184
أولا: وحدة السلطة التنفيذية..........................184
ثانيا: الفصل بين السلطات.......................... 185
المطلب الثاني: النظام الرئاسي في الولايات المتحدة
الأمريكية.................................. 187
أولا : التطور التاريخي 187
ثانيا: المؤسسات الدستورية في الولايات المتحدة
الأمريكية................................. 190
أ – رئيس الولايات المتحدة 190
ب – الكونجرس 197
ج – المحكمة العليا........................ 200
المبحث الثالث : النظام المجلسي........................ 203
المطلب الأول: خصائص النظام المجلسي............... 204
أولا : التدرج بين السلطات 204
ثانيا: جماعية الجهاز التنفيذي..........................205

المطلب الثاني: النظام المجلسي في الاتحاد السويسري 205

أولاً : التطور التاريخي 205

ثانياً: المؤسسات الدستورية في سويسرا............ 207

أ- الجمعية الاتحادية.................................. 207

ب - المجلس الاتحادي................................ 209

ج - المحكمة الاتحادية................................ 210

المبحث الرابع: النظام المختلط.............................. 211

المطلب الأول: خصائص النظام المختلط 212

أولاً : ثنائية الجهاز التنفيذي............................ 212

ثانياً :التعاون والرقابة المتبادلة بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية............ 213

المطلب الثاني: النظام المختلط في فرنسا............ 213

أولاً : التطور التاريخي.................................. 213

ثانياً: المؤسسات الدستورية للجمهورية

الخامسة.................................. 218

أ - السلطة التنفيذية................................ 218

ب - البرلمان.. 225

ج - السلطة القضائية................................ 227

الباب الثالث : الدستور 229

الفصل الأول: تعريف القانون الدستوري.................. 231

المبحث الأول: المعيار الشكلي........................ 232

- تقدير المعيار الشكلي........................ 233

المبحث الثاني: المعيار الموضوعي 235

1 – القواعد التي تحدد نظام الحكم في الدولة....... 236

2 – القواعد التي تحدد الحقوق والحريات العامة... 236

3 – القواعد التي تحدد الفكرة القانونية........... 237

الفصل الثاني: أساليب نشأة الدساتير.................. 239

المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير 240

المطلب الأول : أسلوب المنحة..................... 240

المطلب الثاني: أسلوب العقد....................... 242

المبحث الثاني : الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير 243

المطلب الأول: أسلوب الجمعية التأسيسية........... 243

المطلب الثاني: أسلوب الاستفتاء الدستوري....... 246

الفصل الثالث: أنواع الدساتير............................ 248

المبحث الأول: الدساتير غير المدونة والدساتير المدونة 248

المطلب الأول: الدساتير غير المدونة.............. 248

المطلب الثاني: الدساتير المدونة................ 250

- دور العرف الدستوري........................ 251

- تعريف العرف الدستوري..................... 252

- أركان العرف الدستوري.................... 253

أولاً : الركن المادي.................... 254

ثانياً : الركن المعنوي.................... 256

- أنواع العرف الدستوري.................... 257

أولاً: العرف المفسر.................... 257

ثانياً: العرف المكمل.................... 258

ثالثاً : العرف المعدل.................... 259

المبحث الثاني: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة.......... 260

المطلب الأول: الدساتير المرنة.................... 260

لمطلب الثاني: الدساتير الجامدة.................... 261

الفصل الرابع: تعديل الدساتير.................... 264

المبحث الأول: السلطة المختصة بتعديل الدساتير.......... 265

أولاً: السلطة التشريعية.................... 265

ثانياً: الجمعية التأسيسية.................... 266

ثالثاً: الاستفتاء الدستوري.................... 266

المبحث الثاني: نطاق التعديل.................... 267

أولاً: الحظر الزمني.................... 267

ثانياً: الحظر الموضوعي.................... 268

ثالثاً : القيمة القانونية لحظر التعديل.................... 268

المبحث الثالث: مراحل تعديل الدستور................. 270

أولاً: مرحلة اقتراح التعديل........................... 270

ثانياً: مرحلة تقرير مبدأ التعديل....................... 271

ثالثاً: مرحلة الإقرار النهائي لتعديل الدستور.......... 272

الفصل الخامس: كفالة احترام الدساتير(الرقابة على دستورية القوانين)........................ 273

المبحث الأول: الرقابة السياسية........................... 274

- الرقابة السياسية في ظل دستور 1946............ 275
- الرقابة السياسية في ظل الدستور الحالي لعام 1958 276
- تقدير الرقابة السياسية................................. 278

المبحث الثاني: الرقابة القضائية........................ 279

أولا : رقابة الإلغاء....................................... 279

ثانياً: رقابة الامتناع...................................... 281

* المصادر.. 284
- المحتويات.. 289

تم الكتاب بحمد الله تعالى

* * * * * * *

